

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА



Съгласно разпоредбите на член 287, параграфи 1 и 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз и членове 129 и 143 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, последно изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1081/2010 на Европейския парламент и на Съвета, и членове 139 и 156 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия европейски фонд за развитие,

Сметната палата на Европейския съюз, на заседанието си от 8 септември 2011 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

за финансовата 2010 година

Докладите, придружени от отговорите на институциите по констатациите и оценките на Палатата, бяха предоставени на органите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, и на другите институции.

Членовете на Сметната палата са:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (председател), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL,
Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG

ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА

(2011/С 326/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Стр.
Общо въведение	7
Глава 1 — Декларация за достоверност и съпътстваща информация	9
Глава 2 — Приходи	43
Глава 3 — Земеделие и природни ресурси	71
Глава 4 — Сближаване, енергетика и транспорт	101
Глава 5 — Външна помощ, развитие и разширяване	139
Глава 6 — Изследвания и други вътрешни политики	165
Глава 7 — Административни и други разходи	191
Глава 8 — Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	205
Приложение — Финансова информация за общия бюджет	227

ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

0.1. Европейската сметна палата е институция на ЕС, създадена по силата на Договора, за да извършва одит на финансите на ЕС. Като външен одитор на ЕС Палатата действа като независим пазител на финансовите интереси на гражданите на Съюза и допринася за подобряване на финансовото управление на ЕС. Повече информация за Сметната палата може да се намери в нейния годишен отчет за дейността. Заедно със специалните доклади относно разходните програми на ЕС и становищата на Палатата относно нови или изменени законодателни норми, годишният отчет за дейността се публикува на уебсайта на Палатата: www.esa.europa.eu.

0.2. В настоящия документ е представен 34-тия годишен доклад на Палатата относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2010 година. Отделен Годишен доклад е изготвен относно европейските фондове за развитие.

0.3. Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета и Европейския парламент. Годишният доклад на Сметната палата, заедно със специалните доклади, представлява основа за провеждане на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, при която Европейският парламент решава дали Европейската комисия е изпълнила добре своите задължения. Палатата изпраща своя годишен доклад едновременно до националните парламенти и до Европейския парламент и Съвета.

0.4. Основна част от доклада е декларацията за достоверност на Палатата (DAS) относно надеждността и точността на годишните отчети на ЕС, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (наричани в доклада „редовност на операциите“). Докладът започва със самата декларация за достоверност, а по-голямата част от материала по-нататък съдържа информация за извършената одитна дейност във връзка с декларацията за достоверност.

— В глава 1 е представена декларацията за достоверност и обобщение на резултатите от одита на Палатата на надеждността и точността на отчетите и редовността на операциите, както и кратко изложение относно управлението на бюджета през 2010 г.

— В глави 2—7 са представени подробните одитни констатации и оценки под формата на специфични оценки относно приходите и разходите на ЕС. Глава 2 се отнася до приходната част на бюджета; глави 3—7 разглеждат пет групи от области на политика, в рамките на които се оторизират и вписват разходи от бюджета на ЕС. Те в

голяма степен отговарят на функциите от финансовата рамка за 2007—2013 г., която установява общите многогодишни разходни планове на ЕС.

0.5. Специфичните оценки се основават предимно на резултатите от извършените от Палатата тестове на редовността на операциите, на оценката на ефективността на основните системи за управление и контрол, регулиращи съответните приходи и разходи, както и на прегледа на надеждността на изявленията на ръководството в Комисията.

0.6. Годишният доклад за 2010 г. се различава от предишните годишни доклади на Палатата в няколко важни аспекта.

— Формата и съдържанието на декларацията за достоверност отразяват преразгледаните международни стандарти на върховните одитни институции, които влязоха в сила в началото на 2011 г.⁽¹⁾

— Структурата на специфичните оценки е променена така, че да предоставя по-полезен анализ на разходите на ЕС. Глава 4 разглежда разходите на ЕС в областта на енергетиката и транспорта, както и разходите по структурните фондове и Кохезионния фонд. Образованието, гражданството, икономическите и финансовите въпроси, както и изследванията, са представени в глава 6 — Изследвания и други вътрешни политики.

— Новата глава относно въпросите на одита на изпълнението (глава 8) анализира оценката на изпълнението от годишните отчети за дейността, представени от трима генерални директори в Комисията, и посочва важните общи теми в специалните доклади, приети от Палатата през 2010 г.

0.7. В настоящия документ са представени отговорите на Комисията или, в зависимост от случая, отговорите на други институции и органи на ЕС на констатациите и оценките на Палатата. В някои от своите отговори Комисията тълкува различно констатациите на Палатата или приписва на Палатата заключения, които тя не е направила. Описанието на Палатата на нейните констатации и заключения взема предвид коментарите на одитираните институции. Въпреки това Палатата като външен одитор носи отговорност да докладва своите одитни констатации, да формира заключения от тях и по този начин да осигури независима и безпристрастна оценка на надеждността на отчетите, както и на законосъобразността и редовността на операциите.

⁽¹⁾ По-специално МСВОИ 1705 — „Модификации на становището, изразено в доклада на независимия одитор“ и МСВОИ 4200 „Указания за одит на съответствието, свързан с одита на финансовите отчети“.

ГЛАВА 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Декларация за достоверност, предоставена от Сметната палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор	I—XII
Становище относно надеждността на отчетите	VII—VIII
Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции	IX—XII
Въведение	1.1—1.5
Одитни констатации за финансовата 2010 година	1.6—1.25
Надеждност на отчетите	1.6—1.8
Редовност на операциите	1.9—1.16
Обобщение на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност	1.9—1.14
Сравнение с резултатите от предходни години	1.15—1.16
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	1.17—1.25
Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори	1.17—1.20
Становище на вътрешния одитор на Комисията	1.21—1.22
Обобщаващ доклад на Комисията	1.23—1.25
Последиствия от засиленото използване на авансово финансиране	1.26—1.37
Управление на бюджета	1.38—1.44

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА — ДОКЛАД НА НЕЗАВИСИМИЯ ОДИТОР

I. В съответствие с разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Палатата извърши одит на:

- а) годишните отчети на Европейския съюз, които включват консолидираните финансови отчети ⁽¹⁾ и консолидираните отчети за изпълнението на бюджета ⁽²⁾ за финансовата година, приключила на 31 декември 2010 г.; и
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Отговорност на ръководството

II. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и с Финансовия регламент ръководството отговаря за изготвянето и вярното представяне на годишните отчети на Европейския съюз, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции:

- а) Отговорността на ръководството по отношение на годишните отчети на Европейския съюз включва разработване, въвеждане и поддържане на вътрешен контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на финансови отчети, така че те да не съдържат съществени неточности, независимо дали последните произтичат от измами или от грешки. Ръководството носи отговорност също така за подбора и прилагането на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията ⁽³⁾, както и за изготвянето на обосновани счетоводни разчети в съответствие с конкретните обстоятелства. Съгласно член 129 от Финансовия регламент Комисията приема годишните отчети на Европейския съюз, след като счетоводителят ѝ ги е консолидирал на базата на информацията, представена от другите институции и органи и е съставил бележка, съпътстваща консолидираните отчети, в която наред с другото декларира достатъчната си увереност относно вярното и точно представяне на финансовото състояние на Европейския съюз във всички съществени аспекти.
- б) Начинът, по който ръководството изпълнява своите отговорности по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, зависи от принципа на изпълнение на бюджета, предвиден във Финансовия регламент. Задачите по изпълнението трябва да се извършват в съответствие с принципа на добро финансово управление, който изисква разработване, въвеждане и поддържане на ефективен и ефикасен вътрешен контрол, включващ адекватен надзор и подходящи мерки за предотвратяване на нередности и измами, и ако е необходимо — съдебни производства за възстановяване на неправомерно изплатени или използвани средства. Независимо от използвания метод на изпълнение Комисията носи крайната отговорност за законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на Европейския съюз (член 317 от ДФЕС).

Отговорност на одитора

III. Палатата носи отговорност да представи на Европейския парламент и на Съвета, въз основа на извършен одит, декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и относно редовността на свързаните с тях операции. Палатата проведе своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите и международните стандарти на Върховните одитни институции в рамките на ИНТОСАЙ. Съобразно тези стандарти Палатата планира и извършва одита си така че да може да определи с достатъчна увереност дали годишните отчети на Европейския съюз не съдържат съществени неточности, а свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни.

⁽¹⁾ Консолидираните финансови отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основните счетоводни политики и други обяснителни бележки (включително отчитане по сектори).

⁽²⁾ Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета се състоят от консолидираните отчети за изпълнението на бюджета, кратко описание на бюджетните принципи и други обяснителни бележки.

⁽³⁾ Счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията, се основават на международните счетоводни стандарти за публичния сектор (IPSAS), издадени от Международната федерация на счетоводителите или, при липсата на такива, на международните счетоводни стандарти (МСС)/ международните стандарти за финансова отчетност (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти. В съответствие с Финансовия регламент консолидираните финансови отчети за финансовата 2010 година се изготвят (от финансовата 2005 г. насам) въз основа на посочените счетоводни правила, приети и от счетоводителя на Комисията, които адаптират принципите на счетоводството на начислена основа към специфичната среда на Европейския съюз, докато консолидираните отчети за изпълнението на бюджета все още се съставят предимно на касова основа.

IV. Одитът включва прилагане на процедури за получаване на одитни доказателства относно сумите и оповестените в консолидираните отчети данни, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Подбраните одитни процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети и на риска от съществено неспазване на изискванията на правната рамка на Европейския съюз при извършването на свързаните с отчетите операции, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. С оглед на разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, при оценката на риска одиторът взема предвид вътрешния контрол, необходим за изготвянето и вярното представяне на консолидираните отчети, както и системите за наблюдение и контрол, въведени с цел осигуряване на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики, обосноваването на направените счетоводни разчети и оценка на цялостното представяне на консолидираните отчети и годишните отчети за дейността.

V. В областта на приходите извършваният от Палатата одит на собствените ресурси от данъка върху добавената стойност (ДДС) и от brutния национален доход (БНД) приема за своя отправна точка получените от Комисията макроикономически агрегати, представени от държавите членки, след което извършва оценка на системите на Комисията за обработка на данните преди включването им в окончателните отчети и получаването в Комисията на вноските от държавите членки. По отношение на традиционните собствени ресурси Палатата проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците на митата от стоки под митнически надзор, преди съответните суми да бъдат записани в окончателните отчети и да бъдат получени от Комисията.

VI. Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи и могат да се използват като база за нейната декларация за достоверност.

Становище относно надеждността на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

VII. Палатата счита, че „годишните отчети на Европейския съюз“ дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Съюза към 31 декември 2010 г., както и за резултатите от неговите операции и паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията.

Обръщане на внимание във връзка с надеждността на отчетите

VIII. Без да противоречи на становището си, изразено в точка VII, Палатата обръща внимание на промяната в счетоводната политика на Комисията по отношение на авансовите плащания, извършени с оглед създаването или участието в инструменти за финансов инженеринг, които все още не са използвани под формата на заеми, гаранции или капиталови инвестиции. Това наложи Комисията повторно да изготви годишните отчети за 2009 г., за които Палатата е изразила становище без резерви ⁽⁴⁾ (вж. бележки 2.5, 2.9, 2.10 и 3.4 към годишните отчети за 2010 г. на Европейския съюз, които съдържат описание на направените корекции).

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите приходи

IX. Палатата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2010 г. са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

⁽⁴⁾ Вж. ОВ С 303, 9.11.2010 г., стр. 10—12.

Поети задължения

Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите поети задължения

X. Палатата счита, че свързаните с отчетите поети задължения за годината, приключила на 31 декември 2010 г. са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Плащания

Основание за отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

XI. Палатата заключава, че като цяло системите за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания. Групите политики „Земеделие и природни ресурси“ и „Сближаване, енергетика и транспорт“ са засегнати съществено от грешки. Според оценката на Палатата най-вероятният процент на грешки при свързаните с отчетите плащания е 3,7 %.

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания

XII. Палатата счита, че поради съществения характер на констатациите, посочени в основанието за отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите плащания, свързаните с отчетите плащания за годината, приключила на 31 декември 2010 г., са засегнати съществено от грешки.

8 септември 2011 г.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, ЛЮКСЕМБУРГ

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. В настоящата глава от годишния доклад Палатата:

- описва контекста на декларацията за достоверност, обобщава и анализира свързаните с нея одитни констатации и заключения (вж. точки 1.2—1.25);
- разглежда ефекта от засиленото използване на авансово финансиране във финансите на Съюза и в отчетите на Комисията (вж. точки 1.26—1.37);
- представя в обобщен вид изпълнението на бюджета за 2010 г. (вж. точки 1.38—1.44);
- разяснява метода на ЕСП за извършване на одит в рамките на декларацията за достоверност (DAS) (вж. **приложение 1.1**);
- представя предприетите от Комисията действия по отношение на констатациите и оценките във връзка с надеждността на отчетите от предходни години. В настоящата глава са включени също така отговорите на Комисията на препоръките на Палатата от годишния доклад за 2009 г. във връзка с възстановяването на неправомерно изплатени суми и финансовите корекции (вж. **приложение 1.2**).

1.2. Сметната палата предоставя на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност⁽⁵⁾ относно надеждността и точността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Палатата може да допълни тази декларация със специфични оценки за всяка основна сфера на дейност на ЕС⁽⁶⁾.

1.3. Проверката във връзка с надеждността на отчетите на Европейския съюз цели да се определи до каква степен приходите, разходите, активите и пасивите са били правилно документирани и доколко годишните отчети отразяват достоверно финансовата ситуация към 31 декември 2010 г., както и резултатите от операциите и от паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година (вж. точки 1.6—1.8).

1.4. Одитната дейност във връзка с редовността на свързаните с отчетите операции за 2010 г. има за цел да определи дали те са извършени в съответствие с приложимите нормативни или договорни разпоредби, както и дали са били правилно изчислени (вж. точки 1.9—1.14 за общо представяне на резултатите и глави 2—7 за повече подробности).

⁽⁵⁾ От френски език: „Déclaration d'assurance“.

⁽⁶⁾ Вж. член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.5. Палатата направи анализ на надеждността на изявленията на ръководството в Комисията, по-специално на декларациите на генералните директори и годишните отчети за дейността на службите на Комисията, както и на свързания с тях обобщаващ доклад, за да прецени доколко те дават вярна оценка на качеството на финансовото управление и допринасят за изразеното от Палатата общо ниво на увереност (вж. точки 1.17—1.20, 1.23—1.25, както и частта „Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията“ в глави 2—7). Одитната дейност включи също така разглеждане на общото становище на отговорния вътрешен одитор на Комисията, което се изготвя за пръв път и се отнася до финансовото управление на Комисията през бюджетната 2010 година (вж. точки 1.21 и 1.22).

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2010 ГОДИНА**Надеждност на отчетите**

1.6. Констатациите и оценките на Палатата се отнасят до годишните отчети на Европейския съюз (по-нататък „отчетите“) за финансовата 2010 година, изготвени от счетоводителя на Комисията и одобрени от Комисията в съответствие с разпоредбите на член 129 от Финансовия регламент от 25 юни 2002 г.⁽⁷⁾ и получени от Палатата на 27 юли 2011 г. Отчетите съдържат:

- а) консолидираните финансови отчети, включващи счетоводен баланс (който отразява активите и пасивите в края на финансовата година), отчет за финансовия резултат (който се отнася до приходите и разходите за годината), отчет за паричните потоци (който показва по какъв начин промените в сметките се отразяват на наличните парични средства и техните еквиваленти), и отчет за промените в нетните активи (който пояснява измененията в нетните активи), както и съпътстващите ги бележки; и
- б) консолидирани отчети относно изпълнението на бюджета, представящи приходите и разходите за годината.

1.7. Счетоводителят на Комисията предостави на Сметната палата изявление на ръководството, в което потвърждава, че с някои несъществени ограничения⁽⁸⁾ консолидираните отчети са пълни и надеждни.

⁽⁷⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1081/2010 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 311, 26.11.2010 г., стр. 9), постановява, че отчетите следва да се изпращат преди 31 юли на следващата финансова година.

⁽⁸⁾ Вж. **приложение 1.2**, точка 1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.8. Извършеният от Палатата одит на отчетите за 2010 г. показва, че те не съдържат съществени неточности (независимо от това вж. точки 1.26—1.37, както и информацията в **приложение 1.2** относно проследяването на предприетите действия във връзка с констатации и оценки от предишни години във връзка с надеждността на отчетите).

Редовност на операциите*Обобщение на специфичните оценки в рамките на декларацията за достоверност*

1.9. В глава 2 Палатата предоставя специфична оценка за приходите, а в глави 3—7 за групите области на политика, чийто бюджет е основан на дейности (вж. **таблица 1.1**). Всяка специфична оценка включва въведение, констатации и заключения относно редовността на операциите, ефективността на системите и надеждността на изявленията на ръководството в Комисията, както и проследяване на действията, предприети от Комисията във връзка с предишни препоръки на Палатата.

1.10. По отношение на 2010 г. групата политики относно изследванията и другите вътрешни политики, представени в глава 6, се състои от група политики/области на политика, които в годишния доклад за 2009 г. са част от други специфични оценки ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Досега частта относно изследванията в предишната група политики „Изследвания, енергетика и транспорт“ бе разглеждана в глава 5, предишната група политики „Образование и гражданство“ — в глава 7, а предишната група политики „Икономически и финансови въпроси“ — в глава 8 (за подробности вж. точка 6.1). Освен това въпросите относно енергетиката и транспорта, които са част от предишната група политики „Изследвания, енергетика и транспорт“, сега се разглеждат в глава 4 заедно с предишната група политики „Сближаване“.

Таблица 1.1 — Плащания през 2010 г. по отделните глави от годишния доклад

(милиони евро)

Раздели (Р) и дялове (Д) ⁽¹⁾ съответстващи на бюджетната номенклатура за 2010 г., разпределени по глави от годишния доклад на Палатата	Плащания през 2010 г. ⁽²⁾
Глави от годишния доклад	
Земеделие и природни ресурси	56 841
Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	
Околна среда (Д.07)	
Морско дело и рибарство (Д.11)	
Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	
Сближаване, енергетика и транспорт	40 630
Заетост и социални въпроси (Д.04)	
Енергетика и транспорт (Д.06)	
Регионална политика (Д.13)	
Външна помощ, развитие и разширяване	6 543
Външни отношения (Д.19)	
Развитие и отношения с държавите от АКТЬ (Д.21)	
Разширяване (Д.22)	
Хуманитарна помощ (Д.23)	
Изследвания и други вътрешни политики	8 953
Икономически и финансови въпроси (Д.01)	
Предприятия (Д.02)	
Конкуренция (Д.03)	
Научни изследвания (Д.08)	
Информационно общество и медии (Д.09)	
Преки изследвания (Д.10)	
Вътрешен пазар (Д.12)	
Образование и култура (Д.15)	
Комуникация (Д.16)	
Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	
Търговия (Д.20)	
Административни и други разходи	9 264
Парламент (Р. I)	
Съвет (Р. II)	
Комисия (Р. III)	
Съд на Европейския съюз (Р. IV)	
Сметна палата (Р. V)	
Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	
Комитет на регионите (Р. VII)	
Европейски омбудсман (Р. VIII)	
Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	
Общ сбор	122 231

⁽¹⁾ Бюджетни дялове 14 и 24—31 от раздел III на общия бюджет, засягащи предимно административните разходи, са включени в раздела за Европейската комисия в глава 7.

⁽²⁾ Административните разходи се приспадат от разходите по групите политики и се записват в отделна рубрика. В резултат на това се получават разлики в сравнение с глави 3—6.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.11. Палатата заключава, че приходите (127 795 милиарда евро)⁽¹⁰⁾ и плащанията за групата политики „Административни и други разходи“ (9 264 милиарда евро) не са засегнати от съществени грешки и че системите за наблюдение и контрол са ефективни (вж. **таблица 1.2** и точки 2.41, 2.42, 7.33 и 7.34). Поетите задължения във всички групи политики също не са засегнати от съществени грешки.

1.12. Палатата заключава, че групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ (8 953 милиарда евро) не е засегната от съществени грешки и че системите за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на редовността на плащанията. При междинните и окончателните плащания за рамковите програми за научни изследвания обаче са установени съществени грешки (вж. **таблица 1.2** и точки 6.48 и 6.49). Палатата заключава също така, че групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ (6 543 милиарда евро) не е засегната от съществени грешки и че системите за наблюдение и контрол са частично ефективни при осигуряване на редовността на плащанията. При междинните и окончателните плащания обаче са установени съществени грешки (вж. **таблица 1.2** и точки 5.35 и 5.36).

1.13. Палатата заключава, че групата политики „Земеделие и природни ресурси“ (55 990 милиарда евро възстановени разходи) и „Сближаване, енергетика и транспорт“ (37 556 милиарда евро възстановени разходи) са засегнати от съществени грешки. Въпреки това директните плащания към земеделските производители, обхванати от системата ИСАК⁽¹¹⁾, не са засегнати от съществени грешки. Палатата заключава също така, че одитираните системи за наблюдение и контрол в групата политики „Земеделие и природни ресурси“ са частично ефективни. Освен това Палатата счита, че в групата политики „Сближаване, енергетика и транспорт“ одитните органи като цяло са частично ефективни при осигуряване на редовността на операциите (вж. **таблица 1.2** и точки 3.55 и 3.56, както и точки 4.47 и 4.48)].

1.14. Палатата заключава, че като цяло плащанията са засегнати от съществено ниво от грешки, а системите за наблюдение и контрол на плащанията са частично ефективни (вж. **таблица 1.2**).

1.13. Заключение на Палатата за „Земеделие и природни ресурси“ потвърждава положителната тенденция от предходните години вероятният процент грешки да бъде близо до прага на същественост от 2 %. В допълнение Комисията отбелязва, че за разходите за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), които през 2010 г. представляват 77 % от общите разходи по тази глава, вероятният процент грешки е доста под прага на същественост, а при директните плащания, обхванати от интегрираната система за администриране и контрол, дори е по-нисък. Освен това процедурата по уравниване с оглед на съответствието обхваща адекватно риска за бюджета на ЕС. Вж. също отговора по точка 3.17.

Комисията счита, че интегрираната система за администриране и контрол като цяло е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или неправотерни разходи. По отношение на групата политики „Развитие на селските райони“ Комисията счита, че се наблюдава постоянно подобрение при системите за наблюдение и контрол.

По отношение на групата политики „Сближаване“ Комисията отбелязва, че за втора последователна година нивото на грешки остава значително под отчетеното от Палатата за периода 2006—2008 г. Комисията счита, че това положително развитие отразява разпоредбите за засилен контрол от периода на програмиране 2007—2013 г. и нейния план за действие от 2008 г. (вж. също отговора по точка 4.24).

⁽¹⁰⁾ За обхвата на одита на приходите вж. точки 2.7—2.13.

⁽¹¹⁾ Интегрирана система за администриране и контрол.

Таблица 1.2 — Обобщение на констатациите относно редовността на операциите за 2010 г.

Група политики	Плащания (милиони евро)	Вероятен процент грешки (MLE) (%)	Доверителен интервал %		Честота на грешките ⁽¹⁾ (%)	Оценка на системите за наблюдение и контрол ⁽²⁾
			Долна граница на процента грешки (LEL)	Горна граница на процента грешки (UEL)		
Земеделие и природни ресурси	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Частично ефективни
Сближаване, енергетика и транспорт	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Частично ефективни
Външна помощ, развитие и разширяване	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Частично ефективни
Изследвания и други вътрешни политики	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Частично ефективни
Административни и други разходи	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Ефективни
Общ размер на одитираната популация	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Частично ефективни
Приходи	127 795	0,0 %	N/A	N/A	N/A	Ефективни

⁽¹⁾ Честотата на грешките представлява частта от извадката, която е засегната от количествено измерими и количествено неизмерими грешки;

⁽²⁾ Системите се класифицират като „частично ефективни“, когато някои механизми на контрол функционират адекватно, а други не. Съответно, взети като цяло, те може да не успяват да ограничат грешките в операциите до допустимо ниво. За подробности вж. раздел „Обхват и подход на одита“ в глави 2—7.

⁽³⁾ Възстановени разходи (вж. точка 3.16).

⁽⁴⁾ Възстановени разходи (вж. точка 4.23).

⁽⁵⁾ Разликата между извършените през 2010 г. плащания (122 231 милиарда евро — вж. **таблица 1.1**) и общия размер на одитираната пулация във връзка с редовността на операциите съответства на авансовите плащания, извършени за групата политики „Земеделие и природни ресурси“ (851 милиона евро) и „Сближаване, енергетика и транспорт“ (3 074 милиарда евро) (вж. точки 3.16 и 4.23).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Сравнение с резултатите от предходни години

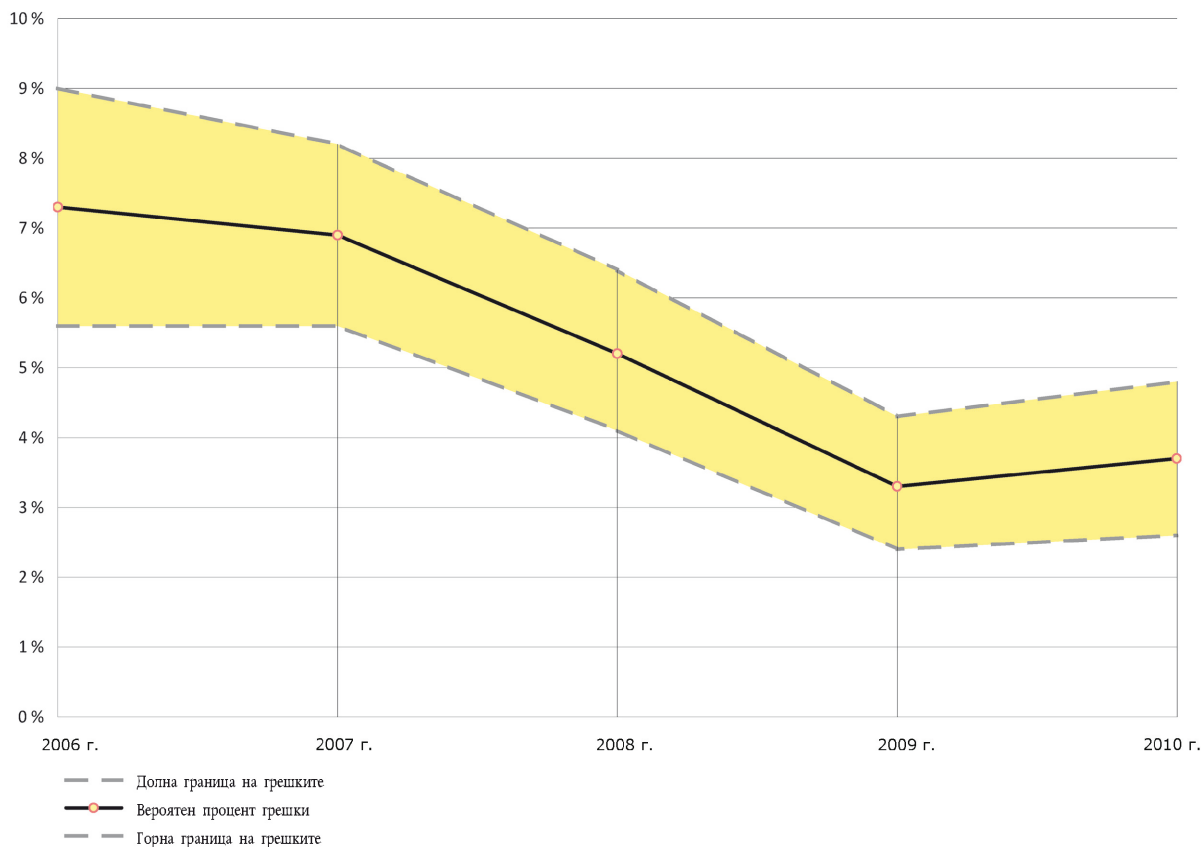
1.15. Резултатите от одита на Палатата за 2010 г. показват, че е установено увеличение на вероятния процент грешки по отношение на плащанията за групата политики „Сближаване, енергетика и транспорт“⁽¹²⁾ в сравнение с този процент за групата политики „Сближаване“ през 2009 г.⁽¹³⁾ Според оценката на Палатата вероятният процент грешки относно плащанията за другите групи политики остава сравнително стабилен.

1.16. Според оценката на Палатата, като цяло това води до увеличение на вероятния процент грешки за плащанията от 3,3 % през 2009 г. на 3,7 % през 2010 г. (вж. **графика 1.1**)⁽¹⁴⁾. Палатата установи, че около една трета от тестваните операции са засегнати от грешки (през 2009 г. този размер е бил една четвърт).

1.15.—1.16. През годините процентът на грешки в по-голямата си част остава стабилен или намалява. Въпреки това за 2010 г. напредъкът в редица области не е компенсирал умерения растеж по отношение на „Сближаване“, което следователно води до леко цялостно увеличаване по отношение на бюджета като цяло.

Що се отнася до групата политики „Сближаване“, Комисията отбелязва, че вероятният процент грешки за 2010 г. е доста под нивата, отчетени за финансовите 2006—2008 години. Долната граница на процента грешки за 2010 г., т.е. 4,7 %, се откроява положително в сравнение с 11 % през 2008 г.

Графика 1.1 — Изменение на оценката на Палатата относно вероятния процент грешки за одитираната популация от плащания (2006—2010 г.)



⁽¹²⁾ Вж. **таблица 1.2** от настоящия годишен доклад и приложения х.1 за различните групи политики, както и точки 4.17—4.19 относно политиката „Сближаване“ в годишния доклад за 2009 г.

⁽¹³⁾ През 2010 г. политиките в областта на енергетиката и транспорта представляват 7 % от консолидираната група политики (вж. също така бележка под линия 9).

⁽¹⁴⁾ Вж. също така точка 1.26 от годишния доклад за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията

Годишни отчети за дейността и декларации на генералните директори

1.17. Веднъж годишно всички генерални директори докладват за изпълнението на своите задължения в отчет за дейността. Той се съпътства от декларация, в която наред с другото се посочва до каква степен ресурсите са използвани по предназначение и доколко процедурите за контрол гарантират законосъобразността и редовността на операциите.

1.18. Всички генерални директори са декларирали, че посочените по-горе задължения са спазени. Тринадесет генерални дирекции или служби са изразили една или повече резерви ⁽¹⁵⁾, като по-голямата част от тях засягат слабости по отношение на редовността на свързаните с отчетите операции (вж. приложения х.3 на глави 2—7).

1.19. Генералните директори изразяват резерви в своите декларации за достоверност въз основа на оценката си доколко съществени са слабостите и/или на наблюденията си във връзка с основни компоненти от годишните си отчети за дейността. Един елемент от тази оценка, чиято важност значително се е увеличила, особено през 2010 г., е изчисляването на остатъчния риск или процента остатъчни грешки. Обикновено това е оценка в многогодишен аспект на въздействието на контролните механизми върху процента грешки, който се съпоставя с прага на същественост от 2 %, за да се определи дали е необходимо изразяване на резерви.

1.19.—1.20. Стандартната практика на Комисията предвижда изчисляването на остатъчната сума, за която съществува риск, като процент от съответната дейност от бюджетирането, основано на дейности, който се сравнява с прага на същественост от 2 %, за да се определи дали е необходимо да се формулират резерви. Освен това Комисията подчертава, че изчислението на остатъчния процент грешки е само един от методите, които са на разположение на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити (ОРБК) за оценка на сумата, за която съществува риск.

Тъй като се наблюдават значителни различия между системите за управление и контрол в различните области на политика, службите на Комисията предприемат различни подходи при разглеждане и изчисление на остатъчния процент грешки. Комисията е съгласна, че съществуващите насоки вероятно не са достатъчно подробни, за да осигурят последователност при прилагането на терминологията и критериите от страна на всички служби. Тя е въвела процедура за партньорски проверки с цел гарантиране на съгласуваността при изпълнението на подобни прозрими от различни генерални дирекции.

⁽¹⁵⁾ Общият брой на резервите е намалял от 20 през 2009 г. на 17 през 2010 г. Следва да се отбележи, че през 2010 г. ГД „Енергетика и транспорт“ е разделена на две генерални дирекции (ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Енергетика“) и вследствие на това изразената през 2009 г. резерва е била пренесена като две резерви.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.20. Постоянните указания за съставяне на отчети за дейността, изготвени от генералният секретариат и генерална дирекция „Бюджет“, не съдържат насоки относно извършването на оценка на остатъчния риск или процента остатъчни грешки. В резултат на това се наблюдава непоследователно третиране на това понятие от различните генерални дирекции (напр. предвиждане на очакваните възстановявания на неправомерно изплатени суми без връзка с действителните суми, липса на количествено измерване на риска от грешки за някои програми, стигащ до 5 % при отчитане на процента на задържане, предвиден в регламента ⁽¹⁶⁾, изключване на отрицателните одитни резултати по отношение на новите одитни програми, чийто одитен обхват е ограничен.

Становище на вътрешния одитор на Комисията

1.21. Вътрешният одитор на Комисията представи първото си общо становище ⁽¹⁷⁾ относно състоянието на процедурите за контрол в Комисията. По-специално то се основава на изразената увереност в годишните отчети за дейността и на резултатите от дейността, извършена от службата за вътрешен одит на Комисията и от структурите за вътрешен одит на различните генерални дирекции за периода 2008—2010 г.

⁽¹⁶⁾ Вж. **приложение 4.3**.

⁽¹⁷⁾ Вж. точка 2.3 от Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата — Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2010 г., COM(2011) 323 окончателен, 1 юни 2011 г.: „Вътрешният одитор на Комисията счита, че през 2010 г. Комисията е установила процедури за управление и вътрешен контрол, както и процедури за управление на риска, които са подходящи за предоставяне на достатъчна увереност относно постигането на финансовите ѝ цели, с изключение на тези области от финансовото управление, за които генералните директори са изразили резерви в декларациите си за достоверност и които са предмет на забележки във връзка с управлението на риска от грешки по отношение на свързаните с отчетите операции“.

Насоките следва да дадат на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити свобода на преценка за всеки отделен случай.

Макар количественото измерване на рисковете в годишните отчети за дейността да има за цел да осигури показател за сумите, за които съществува риск, и да оцени потенциалните финансови корекции на плащанията през референтната година, генералният директор има на свое разположение други инструменти за защита на средствата на ЕС, като прекъсване и прекратяване на плащанията и финансови корекции. Количественото измерване на риска в годишните отчети за дейността няма същата функция като процента грешки, установен от Сметната палата, и следователно Комисията счита, че те не могат и не следва да бъдат сравнявани. Генералният директор може да оцени дали са налице „спекчаващи мерки“, които ограничават риска. В област „Сближаване“ действащите правни изисквания наистина представляват спекчаващи мерки и оценката за излагането на риск през 2010 г. следва да вземе предвид тези допълнителни механизми за контрол, които могат и да обхванат периоди извън референтната година на одитите на Палатата (годишни одити от националните одитни органи, допълнителни одити от генерални дирекции „Регионална политика“ (REGIO) и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL), одити във връзка с приключването, извършвани в края на програмите).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.22. Обхватът на общото становище е ограничен в рамките на вътрешния контрол в самата Комисия. Повече от 90 % от грешките обаче са установени извън службите на Комисията на ниво бенефициенти. Вътрешният одитор на Комисията счита, че като цяло тази рамка е задоволителна. Палатата обаче отбелязва, че прилаганите системи за наблюдение и контрол не успяват да възпрепятстват или да идентифицират и коригират грешки, така че свързаните с бюджета операции като цяло да са законосъобразни и редовни.

Обобщаващ доклад на Комисията

1.23. Във въведението на обобщаващия доклад⁽¹⁸⁾ се посочва, че с неговото приемане Комисията поема политическата отговорност⁽¹⁹⁾ за изпълнението на бюджета на ЕС от страна на нейното висше ръководство. Комисията отбелязва, че генералните директори са успели да преодолеят слабостите, посочени в 25 % от формулираните през 2009 г. резерви. Тя счита, че сред тези подобрения е и засиленото спазване на правилата за допустимост по отношение на декларираните от бенефициентите разходи.

1.24. Въпреки това Комисията признава, че все още са необходими допълнителни подобрения, по-специално по отношение на областите със споделено управление, и предлага мерки за преодоляване на установените проблеми. Тези мерки включват:

- изменение на Финансовия регламент и на секторните разпоредби за периода след 2013 г. с оглед подобряване на модела на схемите за финансиране, намаляване на риска от грешки, облекчаване на административната тежест за бенефициентите и другите заинтересовани страни и намаляване на оперативните разходи за контролите;
- стриктно изпълнение от страна на Комисията на нейните надзорни функции и системно и своевременно прилагане на процедури за преустановяване на плащанията и финансови корекции при всички случаи, когато са установени сериозни недостатъци;
- предприемане на по-активни усилия в областта на сближаването с цел преодоляване на повишеното в сравнение с 2009 г. ниво на грешки и неправилно извършените плащания, причинени от по-големия брой операции и по-високия размер на декларираните разходи;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.22. Обхватът на становището на вътрешния одитор включва системите за контрол, които Комисията е въвела в отговор на проблема с процента грешки на ниво бенефициери.

При разглеждане на системите за контрол на Комисията вътрешният одитор на Комисията търси увереност, че всяка служба прилага стратегия за контрол, при която разходите за контрол са пропорционални на рисковете от грешка при свързаните с отчетите операции и която е ефективна при предотвратяване на грешките в исканията за плащане, представени от бенефициерите, и възстановяване на неправилно изплатените суми при възникване на грешки.

1.24.

— Вж. отговора по точка 1.37.

— В действителност Комисията и нейните служби са упражнили своите надзорни функции чрез прекъсване на 63 срока за плащане (49 по ЕФРР и 14 по ЕСФ) и приемане на едно решение за прекратяване по оперативна програма за 2007—2013 г. и пет решения за прекратяване (ЕСФ) по оперативни програми за 2000—2006 г., при които бяха установени сериозни недостатъци или нередности, до прилагането на необходимите корективни мерки от страна на държавите-членки. През 2011 г. Комисията продължава тази строга политика с 52 прекъсвания на сроковете за плащане, решение за които бе взето през първото полугодие на настоящата година (40 по ЕФРР и 12 по ЕСФ).

⁽¹⁸⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата — Обобщение на резултатите от управлението на Комисията през 2010 г., COM(2011) 323 окончателен, 1 юни 2011 г.

⁽¹⁹⁾ В съответствие с член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

— модернизиране на правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки, които представляват основен източник на грешки, по-специално в областта на сближаването ⁽²⁰⁾;

— по-нататъшно подобряване на четивността и съпоставимостта на годишните отчети за дейността.

1.25. В своя обобщаващ доклад Комисията е взела предвид докладите на ръководството, като отбелязва, че те дават увереност на Колегията по отношение на функционирането на управлението и вътрешния контрол в нейните служби и предоставят достатъчна увереност относно капацитета за постигане на нейните цели ⁽²¹⁾. Палатата обаче подчертава, че все още не са преодолените установени в миналото проблеми ⁽²²⁾:

— в някои области обхватът или мащабът на резервите следва да бъде по-голям (вж. точки 1.20; 3.52—3.54; 4.45—4.46; 5.31—5.34, 6.46 и 6.47, както и приложения х.3 на глави 2—7);

— данните от държавите членки относно възстановяването на суми от неправомерни плащания или отписванията на недопустими разходи все още са непълни или не са били одитирани и/или валидирани от Комисията (вж. **приложение 1.2**, точка 3);

— все още не се отчита в достатъчна степен разликата между механизмите за финансови корекции и възстановяванията на неправомерно изплатени суми (финансовите корекции се извършват вследствие на слабости, открити в системите за наблюдение и контрол, докато възстановяванията се извършват във връзка с неправомерно изплатени суми) и тяхното въздействие (финансовите корекции се поемат от данъкоплатците, докато възстановяванията се изплащат от отделните бенефициенти) (вж. **приложение 1.2**, точка 3).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.25.

— Комисията счита, че обхватът или мащабът на резервите е подходящ (вж. отговорите по точки 1.19—1.20, 3.52—3.54, 4.46 и 5.33—5.34).

— Информация, свързана с възстановяванията на неправомерно изплатени суми, е включена в бележка 6 към отчетите.

В област „Сближаване“ за периода на програмиране 2000—2006 г. Комисията проверява дали информацията, представена за приключването на програмите, е пълна и надеждна. За периода на програмиране 2007—2013 г. Комисията провежда специално одитно проучване на установените в държавите-членки системи за възстановявания на неправомерно изплатени суми с цел осигуряване на увереност относно качеството на данните, представени в годишните отчети за възстановяването на суми от неправомерни плащания и отписването на недопустими разходи. Очаква се първите резултати от този одит да бъдат взети предвид в годишните отчети за дейността за 2011 г.

— Комисията докладва в отчетите си на ниво бюджет на ЕС и смята, че възстановяванията на неправомерно изплатени суми са съществени за защита на бюджета на ЕС. Комисията разбира, че посочените от Палатата възстановявания на неправомерно изплатени суми са тези на ниво бенефициери в държавите-членки, и налага изискването докладваната информация да засяга тези възстановявания на неправомерно изплатени суми. Въпреки това в областите със споделено управление тази отговорност принадлежи на държавите-членки, както е обяснено в отговори на Комисията по точка 1.39 от годишния доклад на Палатата за 2009 г. Щом държавата-членка възстанови неправомерно изплатените средства (чрез действително връщане на предоставени средства или чрез прихващане), Комисията приема, че бюджетът на ЕС е защитен. Въпреки това държавите-членки са длъжни да възстановят неправомерно изплатени суми винаги когато е възможно и целесъобразно.

⁽²⁰⁾ Вж. Зелена книга относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на възлагане на обществени поръчки (директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО).

⁽²¹⁾ Вж. точка 2.3 от СОМ(2011) 323 окончателен от 1 юни 2011 г.

⁽²²⁾ Вж. точка 1.31 годишния доклад на Палатата за 2009 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ ЗАСИЛЕНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА АВАНСОВО ФИНАНСИРАНЕ

1.26. Значителна част от направените от Комисията плащания е предназначена за авансово финансиране на разходите, които впоследствие ще се извършват от външни органи. При извършването на тези плащания те не се записват в отчетите на Съюза като окончателни разходи, ако са правилно идентифицирани като авансово финансиране. Те обаче се осчетоводяват като актив в счетоводния баланс до представянето на оправдателни документи за поетите разходи (или по-рядко, до приключването на предвидената дейност). На тази основа Комисията отразява съответните разходи в отчета за финансовия резултат и изчиства съответната сума от баланса.

1.27. В случаите когато авансовите плащания са вписани в отчетите като окончателни разходи, липсват счетоводни документи за необходимостта да се представят оправдателни документи за окончателното използване на средствата. Това води до увеличаване на риска използването на средствата да не бъде оправдано, както и нередностите да не бъдат открити или да бъдат открити със значително закъснение. По този начин още повече се затруднява възстановяването на неправомерно изплатени суми.

Съществено увеличение на авансовото финансиране в периода 2005—2010 година

1.28. Брутната стойност на натрупаните авансови плащания се е увеличила повече от два пъти през последните шест години (от 39 милиарда евро на 84 милиарда евро, вж. първи ред на **таблица 1.3**). По време на процедурата за разделяне на финансовите периоди ⁽²³⁾ Комисията също така извършва приблизителна оценка на разходите, извършени от бенефициентите до края на годината, за които тя все още не е получила искания за плащане. Тези извършени разходи (вж. втори ред на **таблица 1.3**) се приспадат от брутната сума на авансовото финансиране, за което не са представени оправдателни документи. В резултат на това нетната стойност на авансовото финансиране в баланса (вж. трети ред на **таблица 1.3**) също се е увеличила значително, но с по-бавно темпо (от 29 милиарда евро на 49 милиарда евро).

1.27. Счетоводните служби на Комисията продължават работата си по разясняване на въпросите, свързани с признаването и уравниването на авансовото финансиране (вж. също отговора по точка 1.37).

Въпреки приложимостта на принципа, посочен в част втора на коментарите на Палатата, следва да се отбележи, че например по отношение на инструментите за финансов инженеринг правното основание предвижда единствено една проверка на допустимостта на разходите — при приключване на програмата или в края на периода на програмиране (което от двете събития настъпи първо). Следователно каквото и счетоводно обработване да се приложи към паричните плащания от Комисията към държавите-членки, евентуалните нередности ще бъдат отчетени само в този момент.

1.28. Комисията наблюдава ситуацията по отношение на нарастването на сумите от авансово финансиране. До голяма степен това нарастване се оправдава с прелинаването към нов период на програмиране (2007—2013 г.) и авансовото финансиране, изплатено съгласно законодателството в областта на споделеното управление. Въпреки това счетоводните служби на Комисията продължават да работят с оперативните генерални дирекции (ГД) в опит да поддържат текущите суми за авансово финансиране на възможно най-ниско ниво, но тези усилия могат често да противоречат на съответното законодателство.

⁽²³⁾ Разделянето на финансовите периоди има за цел да гарантира, че приходите и разходите са изцяло и точно вписани в правилния отчетен период.

Таблица 1.3 — Развитие на авансовото финансиране ⁽¹⁾ и съответните начислени разходи за периода от 2005 до 2010 г. (в милиони евро)

	31.12.2005 г.	31.12.2006 г.	31.12.2007 г.	31.12.2008 г.	31.12.2009 г.	31.12.2010 г.	Разлика между 2005 и 2010 г.	
							Сума	в %
Общ брутен размер на авансовото финансиране (преди разделяне на финансовите периоди)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Начислени разходи	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Обща нетна стойност на авансовото финансиране (след разделяне на финансовите периоди)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ Не са включени авансовите разходи във връзка с инструментите за финансов инженеринг, които са в размер на 4 775 милиарда евро през 2010 г. и 2 153 милиарда евро през 2009 г. (вж. точки 1.31—1.33).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Неточни или непълни данни относно авансовото финансиране

Не се извършва изчистване на авансовото финансиране

1.29. Въпреки че винаги може да е необходимо използването на предварителен разчет за изчистване на авансовите плащания, в някои случаи генералните дирекции в областта на вътрешните политики и външните дейности продължават да вписват в отчетите предварителни разчети, дори когато са приели декларации за разходи като подходяща база за извършване на допълнителни плащания за бенефициента ⁽²⁴⁾. С времето използването на предварителни разчети за извършените разходи се е увеличило значително, като от по-малко от една четвърт от авансовото финансиране през 2005 г. е достигнало до почти половината от авансовите плащания през 2010 г. (вж. втори ред на **таблица 1.3**). Палатата е изразила своята загриженост по отношение на засиленото прилагане на тази практика ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Вж. точка 1.28, първо тире от годишния доклад на Палатата за 2006 г., точка 1.23, второ тире, точка 1.24, второ тире и точка 1.26 годишния доклад на Палатата за 2007 г., точка 1.14 от годишния доклад на Палатата за 2008 г. и точка 1.12 от годишния доклад на Палатата за 2009 г.

⁽²⁵⁾ В своето Становище № 6/2010 относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейския съюз, Палатата изразява загрижеността си относно значителното увеличение на неизчистеното авансово финансиране и подчертава необходимостта от предприемане на действия по този проблем.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.29. Комисията разбира безпокойството на Палатата в тази област и полага усилия за справяне с този въпрос. В контекста на настоящото преразглеждане на Финансовия регламент, Комисията предлага да се направи задължително редовното уравниване на авансовото финансиране.

Поради риска от грешки при незаверени и/или неаудирани декларации на разходите редица оправомощени разпоредители с бюджетни кредити не са склонни да извършват плащания въз основа на тези декларации. Така те използват незаверени и/или неаудирани декларации за разходи като показател за напредъка при субсидираната дейност и плащат допълнително авансово финансиране с цел осигуряване на непрекъснат паричен поток от плащания за субсидираните проекти. Следователно уравниването се отлага до края на проекта.

Следва да се спомене, че както Комисията, така и бенефициерите/изпълнителните (по-специално в области „Вътрешни политики“ и „Външна помощ“) ще бъдат изправени пред предизвикателства по отношение на административната тежест при влизането в сила на задължението за редовно уравниване на авансовото финансиране.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Непълно документиране на данните за авансовите плащания

1.30. От 2009 г. насам се забелязва значително увеличаване на плащанията, най-вече за инструментите за финансов инженеринг, за които обосноваването на разходите и/или дейността се очаква да бъде представено едва на по-късен етап. По време на одита бяха установени значителен брой случаи, при които в началото Комисията неправилно записва плащания, без да отрази съответното увеличение в активите в баланса. По този начин и в нарушение на принципа на предимството на същността пред формата ⁽²⁶⁾ от прочита на отчетите се добива представа, че бенефициентите изцяло са представили оправдателни документи за използването на средствата, докато на практика това не е било така.

Инструменти за финансов инженеринг

1.31. Вноските по инструментите за финансов инженеринг представляват основният и най-важен елемент, засегнат от тази проблематика. Приложимите регламенти в областите „Сближаване“ и „Развитие на селските райони“ ⁽²⁷⁾ предвиждат в декларациите за разходи да се посочват плащанията, извършени по оперативните програми с цел създаване или участие във фондове за прилагане на инструменти за финансов инженеринг. Комисията е възприела практиката да осчетоводява цялата стойност на декларираните от държавите членки суми като разходи в отчета за финансовия резултат, както ако това бяха окончателно одобрени деклариран разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.30. Въпросът бе повдигнат за първи път в началото на 2011 г. Правната рамка за споделеното управление не изисква съответните суми, изплатени авансово, да бъдат декларирани пред Комисията в отделна декларация за разходи, нито пък изисква специално периодично отчитане на тяхното използване от крайния бенефициер. Вж. също отговорите по точки 1.31 и 1.32.

1.31. При липсата на информация относно плащанията, извършени по инструментите за финансов инженеринг, която не се изисква от държавите-членки съгласно приложимото правно основание, Комисията първоначално не разполагаше с друга алтернатива освен да приеме тези плащания за разходи.

Въз основа на информацията, която поиска и получи от държавите-членки през юни 2011 г., Комисията третира плащанията по инструментите за финансов инженеринг като активи в отчетите за 2010 г., което включва и сравнителните данни за 2009 г. Вж. бележки 2.5, 2.9, 2.10 и 3.4 към консолидираните отчети, където са представени всички подробности. Вж. също отговора по точка 1.32.

⁽²⁶⁾ В международния счетоводен стандарт за публичния сектор (IPSAS) № 1 се съдържа определение за този принцип: „За да бъде достоверна информацията относно операциите и другите събития, за които се отнася, те трябва да бъдат осчетоводени и представени съгласно тяхната същност и стопанска реалност, а не само спрямо правната им форма. Същността на операциите или другите събития не винаги съответства на правната им форма“ (допълнение А, стр. 70 от ръководството за международните счетоводни норми на публичния сектор за 2011 г., том 1). Вж. също така член 124 от Финансовия регламент.

⁽²⁷⁾ Вж. Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2010 г., стр. 25), раздел 4, член 44 и Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията (ОВ L 371, 27.12.2006 г., стр. 1), раздел 8, членове 43—46 относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1), член 71, параграф 5 и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията (ОВ L 368, 23.12.2006 г. стр. 15), членове 50—52 относно Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.32. В съответствие със секторните разпоредби, обаче, органите на държавите членки са задължени да представят едва впоследствие (обикновено в края на програмния период) окончателна декларация за използването на тези плащания под формата на предоставени за крайните бенефициенти заеми, гаранции или капиталови инвестиции. Това означава, че през 2010 г. Комисията не е разполагала с изчерпателна информация относно сумите, действително използвани за инструментите за финансов инженеринг, и че не успяла да събере необходимите сведения от държавите членки едва след появата на този проблем в началото на 2011 г. В резултат на това около 4,8 милиарда евро не са вписани като авансово финансиране в баланса на предварителните отчети за 2010 година.

Други схеми за подпомагане

1.33. Освен това редица други схеми за подпомагане позволяват отпускането на парични аванси на бенефициентите преди представянето на окончателни декларации за разходи. На практика тези авансови плащания също се разглеждат като окончателни разходи. В резултат на това те не се признават и не се вписват в баланса. Комисията се затруднява да извърши количествена оценка на съответните суми ⁽²⁸⁾.

Действия, предприети от Комисията

1.34. Комисията е потърсила допълнителна информация за окончателните отчети. Съобразно данните, получени от държавите членки в края на юни 2011 г., вноската на ЕС към инструментите за финансов инженеринг е в размер на 6,4 милиарда евро. Въз основа на оценката относно неусвоените суми от инструментите за финансов инженеринг към 31.12.2010 г. най-съществените необходими корекции са класифицирането на разходите отново като активи в отчетите за 2009 и 2010 г. (вж. бележки 2.5, 2.9, 2.10 и 3.4 към отчетите за 2010 г., които поясняват извършените корекции).

Заключения и препоръки

1.35. Комисията е коригирала съществени проблеми във връзка с изчерпателността на авансовото финансиране посредством осчетоводяване в отделните финансови периоди и извършване на корекции (вж. точка 1.34). Въпреки това липсата на актуални данни относно средствата на ЕС, които в действителност са били използвани от държавите членки, значително намалява ползата от счетоводната информация за ръководството, по-специално за Комисията, при упражняване на функциите ѝ по изпълнение на бюджета.

⁽²⁸⁾ Тази сума съответства на дългосрочно авансово финансиране (3,820 милиарда евро) и краткосрочно авансово финансиране (955 милиона евро).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.32. Следва да се отбележи, че информацията, поискана и получена от държавите-членки, не се отнася до действителните суми, изразходвани по инструментите за финансов инженеринг, а до сумите, които представляват принос към инструментите за финансов инженеринг. Като взе предвид критерия за разходите и ползите, Комисията изчисли неизползваните суми по линеен метод и ги прекласифицира като активи.

Активите в размер на общо 4,8 милиарда EUR ще бъдат изцяло обезценени до края на 2015 г. съгласно настоящото правно основание.

Вж. също отговора по точка 4.32.

1.33. Що се отнася до гореспоменатите инструменти за финансов инженеринг, при схемите за подпомагане правното основание също не предвижда специално отчитане на изплатените суми и тяхното използване. Към настоящия момент Комисията има сигнали, че по схемите за подпомагане авансовите средства се изплащат за срок, по-кратък от инструментите за финансов инженеринг. Присъщото движение поради обичайната дейност и забавянето при декларирането на действително направените разходи затруднява количественото измерване на финансовото въздействие на тези аванси.

Вж. също отговора по точка 1.36.

1.35. Комисията иска да подчертае размера и значимостта на събираната информация за вноските, изплатени по инструментите за финансов инженеринг, което е важна стъпка за по-точна счетоводна информация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.36. Комисията трябва да предприеме допълнителни мерки, за да гарантира предоставянето на необходимата информация, последователното обработване на операциите в отчетите, както и поддържането от страна на всички генерални дирекции на пълни, точни и актуални счетоводни документи.

1.37. Увеличеното използване на авансово финансиране в бюджета на ЕС и новите видове финансови инструменти налагат Комисията спешно да преразгледа съответните счетоводни правила с цел предоставяне на подходящи насоки относно установяването и изчисляването на авансовите плащания. Тези изменения следва да бъдат придружени от засилване на надзорните функции ⁽²⁹⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

1.36. Приложеното счетоводно обработване бе съгласувано в четирите ГД със споделено управление и е съобразено с правното основание. Освен това няма да бъде реалистично на този етап да се променя обработването, прилагано по отношение на декларациите за разходи, представяни от държавите-членки. Вместо това Комисията ще продължи да изчислява неизползваните суми в края на годината и да прави необходимите счетоводни корекции.

Следва да се разгледа ефективността на разходите, тъй като Комисията трябва да избегне прекаленото усложняване и влагане на прекомерни ресурси от всички засегнати страни при отчитането на авансовите средства, което бенефициерите са длъжни да извършват.

Комисията вече предложи подходящо изменение на действащата секторна нормативна уредба, уреждаща структурните фондове. Освен това тя ще въведе подходящи разпоредби в предложенията за бъдеща нормативна уредба.

1.37. Комисията подчертава, че трябва да се прави разграничение между авансово финансиране, предоставено по външни подпомагане и вътрешни политики, и авансови плащания, извършени по споделено управление, и по-специално по отношение на инструментите за финансов инженеринг.

Комисията също подчертава, че въпросът с уравниването на авансовото финансиране преди окончателните плащания не е просто въпрос за счетоводни насоки. На практика това означава възстановяване по междинните декларации за разходи, чиято степен на съобразност със сложните правила за допустимост трябва първо да бъде проверена. Това не може да бъде постигнато без съществено увеличение на административната тежест както за бенефициерите, така и за службите на Комисията.

Освен това ще се наложат промени във Финансовия регламент и в секторното законодателство, които към момента позволяват последователно авансово финансиране въз основа на напредъка на субсидираните действия. Комисията вече е предложила в преразглеждането на съответния член на Финансовия регламент въвеждането на задължително редовно уравниване на авансовото финансиране.

И накрая, Комисията посочва, че счетоводните ѝ служби са осигурили насоки и обучение и са организирали семинари за авансовото финансиране през 2010 г. и 2011 г., като тези дейности ще продължат.

⁽²⁹⁾ Вж. също така точка 1.43 от годишния доклад за 2008 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

1.38. В този раздел се обобщава изпълнението на общия бюджет на ЕС през 2010 г.

Бюджетни кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания

1.39. Включвайки пренесените бюджетни кредити ⁽³⁰⁾, целевите приходи ⁽³¹⁾ и коригиращите бюджети ⁽³²⁾, общият размер на предоставените бюджетни кредити през 2010 г. е 147,3 милиарда евро за поемане на задължения и 130,5 милиарда евро за извършване на плащания. Това представлява увеличение съответно от 0,9 % и 4,8 % в сравнение с общия размер на предоставените бюджетни кредити през 2009 г. (вж. **диаграми III и IV в приложението** към настоящия годишен доклад).

1.40. Бюджетните кредити за поемане на задължения за тази година са надвишили с 0,6 милиарда евро тавана на финансовата рамка поради използването на средства, за които това е било разрешено ⁽³³⁾. Общият размер на бюджетните кредити за плащания е бил с 11,4 милиарда евро под тавана.

Степен на изпълнение на бюджета

1.41. Комисията изготвя серия от документи, които наред с другото съдържат следната информация относно изпълнението на бюджета на Европейския съюз ⁽³⁴⁾:

1.41.

— бюджетният излишък в края на 2010 г. е 4,5 милиарда евро (през 2009 г. той е в размер на 2,3 милиарда евро);

— през 2010 г. процентите на усвояване на кредитите за поемане на задължения и за извършване на плащанията са съответно 99 % и 97 %;

⁽³⁰⁾ Бюджетните кредити, пренесени от предходната 2009 година, са в размер на 0,3 милиарда евро за задължения и 1,8 милиарда евро за плащания.

⁽³¹⁾ Целевите приходи през 2010 г. (вж. също така бележка под линия 35) са в размер на 5,4 милиарда евро за задължения и 5,8 милиарда евро за плащания.

⁽³²⁾ Осемте коригиращи бюджета, гласувани през 2010 г., са довели до общо увеличаване на бюджетните кредити за задължения с 99 милиона EUR и увеличаване на бюджетните кредити за плащания с 19 милиона евро.

⁽³³⁾ В съответствие с Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление (ОВ С 139, 14.6.2006 г., стр. 1), някои бюджетни кредити за поемане на задължения като резерва за спешна помощ, фонда „Солидарност“ на Европейския съюз и Европейския фонд за приспособяване към глобализацията могат да бъдат вписани в бюджета над предвидения таван.

⁽³⁴⁾ Подробна информация относно изпълнението на бюджета за 2010 г. е представена в част II на годишните отчети на Европейския съюз, финансова година 2010, в документи на Комисията (ГД „Бюджет“) „Доклад относно бюджетното и финансовото управление, придружаващ отчетите на Общността — финансова година 2010“, както и в доклада „Анализ на изпълнението на бюджета на структурните фондове и Кохезионния фонд през 2010 г.“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- през 2010 г. са отменени 3,3 милиарда евро натрупани неизплатени задължения (през 2009 г. те са в размер на 1,9 милиарда евро). Увеличението на отменените задължения се дължи основно на дял 04 „Заетост и социални въпроси“ (1,4 милиарда евро).
- 1,5 милиарда евро неусвоени бюджетни кредити за плащания (с изключение на целевите приходи⁽³⁵⁾) са пренесени от 2010 за 2011 г.
- по отношение на областите на политика „Земеделие и развитие на селските райони“ (дял 05), „Сближаване“ (дялове 04 и 13) и „Морско дело и рибарство“ (дял 11), общият процент на усвояване на бюджетни кредити за плащания е 98 %.
- в областта на политика „Регионална политика“ бюджетните кредити за плащания са в по-голям размер от предвиденото (106 % от първоначалния бюджет). Това надвишаване е финансирано с прехвърляния на средства в размер на 1,8 милиарда евро, основно от дял 04 (Заетост и социални въпроси) и дял 05 (Земеделие и развитие на селските райони), за които плащанията са били в по-нисък размер от очакваното поради прекъсване и преустановяване на плащанията за Европейския социален фонд (процент на изпълнение — 88 %), по-ниски деклариран разходи в областта на развитието на селските райони (процент на изпълнение — 94 %) или поради бавния ритъм на приключване на програми⁽³⁶⁾.

1.42. През финансовата 2010 г. приложимите регламенти⁽³⁷⁾ са изменени с цел да позволят предоставянето на допълнително авансово финансиране за структурните действия за периода 2007—2013 г. Въз основа на изменените регламенти са извършени допълнителни авансови плащания в размер на 371 милиона евро по Европейския социален фонд, 404 милиона евро по Кохезионния фонд и 0,8 милиона евро по Европейския фонд за рибарство в полза на държавите членки, които са особено засегнати от икономическата криза. През бюджетната 2010 година на държавите членки е изплатено допълнително авансово финансиране в размер на 401 милиона евро по отношение на земеделието и развитието на селските райони, без да има подходящо правно основание. Тази сума е отбелязана в глава 3 като грешка по отношение на законосъобразността и редовността⁽³⁸⁾.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- През 2010 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ получи окончателните искания за плащане по ЕСФ за периода на програмиране 2000—2006 г. За програмите, за които общата декларирана сума е по-ниска от финансовото програмиране, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е отплатила сумата от неизпълнените поети задължения (RAL), която превишава тази обща сума.
- Изпълнението на ЕСФ през 2010 г. достигна едва 88 % поради някои блокирани плащания след установяването на сериозни системни слабости или нередности в резултат на одитната дейност за някои програми през 2000—2006 г. (прекръстване на плащания) и 2007—2013 (прекъсване на плащания). При някои испански, френски и италиански програми за 2000—2006 г., при които бюджетни кредити за плащания са пренесени от 2009 г. за 2010 г. и на този етап остават блокирани, процедурите по финансово прекръстване и корекции ще се слят с окончателните плащания, извършвани в контекста на декларациите за приключване за 2000—2006 г. (всички случаи освен един). Съгласно Финансовия регламент пренасянето на кредити не може да бъде прехвърлено към друг бюджетен ред, така че те остават неизползвани през 2010 г.

1.42. Авансовите плащания от 401 милиона EUR за развитие на селските райони не представляват неправотерни плащания към крайните бенефициери. Освен това възстановяването на въпросните суми е в процес и ще бъде завършено до края на 2011 г.

⁽³⁵⁾ Целевите приходи обхващат наред с другото възстановявания на неправотерно изплатени суми, които се вписват обратно в бюджета в техния първоначален бюджетен ред, вноски от членовете на ЕАСТ за подкрепа на определени бюджетни редове и приходи от трети страни, когато са сключени споразумения, предполагащи финансово участие в дейностите на ЕС.

⁽³⁶⁾ Доклад относно бюджетното и финансовото управление, придружаващ отчетите на Общността — финансова година 2010.

⁽³⁷⁾ Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета (ОВ L 223, 15.8.2006 г., стр. 1), и Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Вж. точки 3.13, 3.15 и 3.22.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

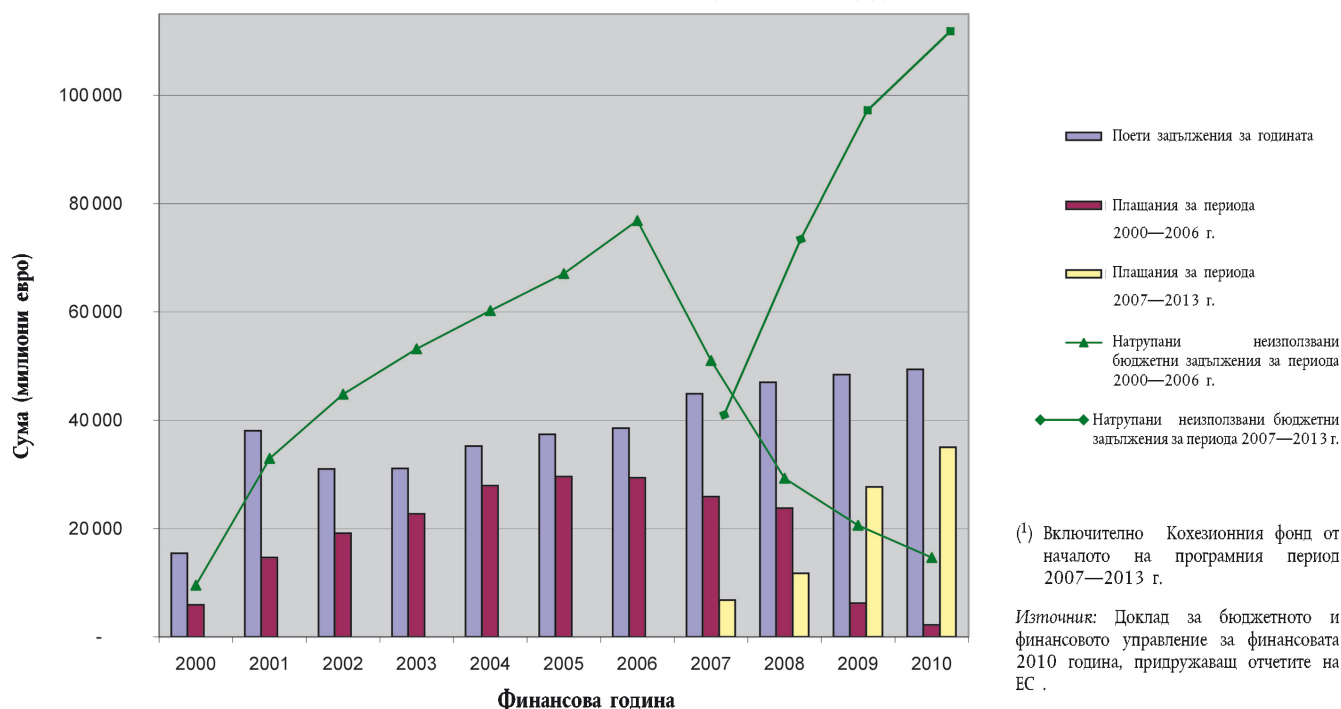
ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Неизползвани бюджетни кредити за поети задължения

1.43. Неизползваните бюджетни кредити за задължения, представляващи непогасени задължения, за които все още не е извършено плащане и/или отмяна⁽³⁹⁾, са се увеличили със 17 милиарда евро (9,7 %) и са достигнали 194 милиарда евро, най-вече в областите на политика, които са финансирани посредством диференцирани бюджетни кредити⁽⁴⁰⁾. Неизползваните кредити за задължения съответстват на 2,2 години диференцирани бюджетни кредити за поемане на задължения или 2,8 години диференцирани плащания, при степента на усвояване на кредити за 2010 г. в съответните области на политика.

1.43—1.44. Неизпълнените задължения произтичат от обичайното управление на многогодишните програми и от растежа на цялостното ниво на новите задължения. Що се отнася до структурните фондове, размерът на неизпълнените поети задължения се определя от правилото $N + 2/N + 3$, дефинирано в съответните нормативни документи. Съгласно това правило очакваното ниво на неизпълнените поети задължения трябва да е равно на 2 или 3 години задължения. Следователно повечето настоящи неизпълнени задължения са „нормални“ в контекста на приложимите правила. Освен това бюджетният орган се информира всяка година за потенциалните аномални неизпълнени задължения. Комисията наблюдава тези задължения, които следва да се отменят.

Графика 1.2 — Развитие на натрупаните неизползвани бюджетни задължения по отношение на структурните фондове (2000—2006 г.) и политиката на сближаване (2007—2010 г.)⁽¹⁾



⁽³⁹⁾ Неизползваните бюджетни кредити за задължения възникват като пряко следствие от диференцираните разходи, когато приключването на разходните програми отнема няколко години, а задълженията понякога са поети няколко години преди извършването на съответните плащания. Тъй като поетите задължения се изпълняват чрез извършване на плащания, в случай че първите значително надвишават размера на плащанията, дългосрочният ефект е натрупване на неизползвани бюджетни задължения. Всяка година този ефект се пренася към следващата година.

⁽⁴⁰⁾ В бюджета са обособени два вида бюджетни кредити: недиференцирани бюджетни кредити и диференцирани бюджетни кредити. Недиференцираните бюджетни кредити се използват за финансиране на операции с едногодишен характер, например административни разходи. Диференцираните кредити са въведени при управлението на многогодишни операции, като съответните плащания могат да бъдат извършени в годината на поемане на задължението и през следващите години. Диференцираните бюджетни кредити се използват главно при структурните фондове и Кохезионния фонд.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

1.44. По-голямата част от неизползваните бюджетни кредити за задължения, са за групата политики „Сближаване“ (вж. **графика 1.2**). В тази област неусвоените кредити за задължения са в размер на 128 милиарда евро⁽⁴¹⁾ (около 66 % от общата сума), което при степента на усвояване за 2010 г. в тази област съответства на 2,6 години задължения или на 3,4 години плащания. Преобладаваща част от тези неусвоени бюджетни кредити за задължения (113,2 милиарда евро или 88 % от общата сума) се отнася за текущия период 2007—2013 г. Това показва ефекта от усилията за извършване на плащания преди да бъде приложено правилото за автоматично освобождаване на бюджетните кредити (правилото $n + 2/n + 3$)⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ За областта на политика „Сближаване“ вж. „Доклад относно бюджетното и финансовото управление, придружаващ отчетите на Общността — финансова година 2010“, стр. 23, 36—41.

⁽⁴²⁾ Правилото $n + 2/n + 3$ изисква автоматично освобождаване на всички средства, които не са изразходвани или не са предмет на заявление за плащане до края на втората/третата година след годината на отпускане. В рамките на третата серия от „мерки за опростяване на правилата“, правилото $n + 2/n + 3$ е последно изменено за поетите задължения за 2007 г. в областта „Сближаване“ (вж. Регламент (ЕО) № 1083/2006, изменен от Регламент (ЕС) № 539/2010 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 158, 24.6.2010 г., стр. 1). Това обаче не се е отразило значително върху степента на усвояване на бюджетните кредити за плащания.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

ЧАСТ 1 — Подход и методология на одита за проверка на надеждността на отчетите

1. За да се направи оценка дали консолидираните отчети, които се състоят от консолидирани финансови отчети и консолидирани отчети относно изпълнението на бюджета ⁽¹⁾, дават вярна представа, във всички съществени аспекти, за финансовото състояние на Европейския съюз, както и за резултатите от операциите и паричните потоци в края на годината, се използват следните основни критерии за оценка:

- а) *законосъобразност и редовност*: отчетите са съставени в съответствие с правилата и са предоставени бюджетни кредити;
- б) *изчерпателност*: всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви (в това число елементите от задбалансовия отчет) за съответния период, са записани в отчетите;
- в) *действителност на операциите и реално съществуване на активите и пасивите*: всяка операция по приходите и разходите отговаря на действие, извършено от отчитащата се единица в съответния период; активът или пасивът съществува към датата на счетоводния баланс и принадлежи на отчитащата се единица;
- г) *измерване и остойностяване*: всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви, са записани в отчетите с подходяща стойност и в съответствие с принципа на предпазливост;
- д) *представяне на информацията*: всички операции, свързани с приходите и разходите, както и всички активи и пасиви, са оповестени и описани в съответствие с приложимите счетоводни правила и установената практика и с принципа на прозрачност.

2. Одитът се състои от следните основни елементи:

- а) актуализация на оценката на счетоводната контролна среда;
- б) проверка на функционирането на ключови счетоводни процедури и процеса на приключване на финансовата година;
- в) аналитична проверка (съгласуваност и основателност) на основните счетоводни данни;
- г) анализ и равнение на сметките и/или салдата; и
- д) тестове по същество на поетите задължения, плащанията и специфичните елементи от счетоводния баланс въз основа на представителни извадки.

ЧАСТ 2 — Подход и методология на одита за проверка на редовността на операциите

3. Възприетият от Палатата подход за одит на редовността на свързаните с отчетите операции включва:

- директни проверки на операциите по отношение на всички приходи или разходи (вж. **таблица 1.1**), за да се установи дали те са редовни; и
- оценка на ефективността на системите за наблюдение и контрол, за да се провери дали те гарантират редовността на операциите.

4. Към тях се добавят доказателствата, получени от съответната дейност на други одитори (ако има такава), както и от анализа на изявленията на ръководството в Комисията.

Как Палатата проверява операциите

5. Директните проверки на операциите в рамките на всяка специфична оценка (глави 2—7) се извършват въз основа на **представителна извадка** на постъпленията (в случая на приходите) и плащанията, извършени в дадена група политики ⁽²⁾. Тази проверка предоставя статистическа оценка на редовността на операциите в съответната популация.

⁽¹⁾ Включително обяснителните бележки.

⁽²⁾ В допълнение към това се избира хоризонтална представителна извадка от бюджетни кредити за поемане на задължения, която се проверява за съответствие с приложимите правила и разпоредби.

6. С оглед получаването на надеждни резултати при определянето на размера на извадките Палатата използва **одитен модел за постигане на увереност**. При него се оценяват присъщият риск от наличие на грешки в операциите и рискът системите да не предотвратяват или да не откриват и коригират грешките (контролен риск).

7. Проверката се състои в **подробно разглеждане** на избраните въз основа на извадките операции с цел да се провери дали дадено заявление или плащане е изчислено правилно и дали е в съответствие с приложимите правила и разпоредби. Въз основа на извадка от операции, вписани в бюджетните сметки, Палатата проследява плащането до нивото на крайния получател (напр. земеделски стопанин, организатор на обучение, заявител на проект за подпомагане на развитието) и проверява дали то отговаря на съответните условия на всяко отделно ниво. Когато операцията (на което и да е ниво) е изчислена неправилно или не отговаря на нормативните изисквания или договорните разпоредби, се счита, че тя съдържа **грешка**.

Как Палатата оценява и представя резултатите от проверките на операциите

8. **Грешки** в операциите се появяват по различни причини и под различна форма в зависимост от естеството на нарушението и неспазването специфично правило или договорно изискване. Грешките в отделните операции не винаги засягат общия размер на изплатената сума.

9. Палатата **класифицира грешките**, както следва:

— *количествено измерими* или *количествено неизмерими* в зависимост от това дали може да се измери каква част от сумата, изплатена или получена от бюджета на ЕС, е засегната от грешка; и

— в зависимост от тяхното *естество*, напр. грешки по отношение на *допустимостта* (плащането не отговаря на критериите за допустимост), *действителността* (възстановяване на разход, чието извършване не е доказано) или *точността* (плащането не е изчислено правилно).

10. Възлагането на обществени поръчки е област, в която Палатата често открива грешки. Законодателството на ЕС относно възлагането на обществени поръчки се състои основно от серия от процедурни правила. С оглед да се гарантира спазването на предвидения от Договора основен принцип за наличието на конкурентна среда е необходимо поръчките да бъдат публично обявени, ofertите да бъдат оценени съгласно зададени критерии, поръчките да не бъдат изкуствено разделяни, за да са под определените прагове, и т.н.

11. За целите на одита Палатата поставя оценка за неспазване на процедурните правила. Палатата:

а) счита, че грешките са „сериозни“, когато те възпрепятстват постигането на целите на правилата за възлагане на обществени поръчки — лоялна конкуренция и възлагане на поръчката на оферента, който в най-голяма степен отговаря на изискванията ⁽³⁾;

б) определя количествено въздействието на „сериозните“ нарушения на правилата за възлагане на обществени, като счита, че те засягат цялата стойност на плащането във връзка с поръчката — 100 % количествено измерима грешка ⁽⁴⁾;

в) разглежда по-незначителните грешки, които не влияят на крайния резултат от тръжната процедура като количествено неизмерими грешки ⁽⁵⁾.

В рамките на решението относно необходимите мерки в случай на неправилно прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки е възможно направеното от Палатата количествено измерване да се различава от това, което се използва от Комисията или от държавите членки.

12. Палатата изразява **честотата** на възникване на грешки, като посочва каква част от извадката е засегната от количествено измерими и количествено неизмерими грешки. Това показва какво е вероятното разпространение на грешките в рамките на групата политики като цяло. Информацията за евентуалното наличие на съществени грешки е посочена в приложения x.1 на глави 2—7.

13. Въз основа на количествено измеримите грешки, които е открила, Палатата прилага стандартни статистически техники, за да получи **вероятния процент грешки (MLE)** за всяка специфична оценка и за разходите от бюджета като цяло. Вероятният процент грешки е среднопретеглената стойност на процента грешки, открит в извадката ⁽⁶⁾. Като отново използва стандартни статистически техники, Палатата извършва оценка с ниво на увереност от 95 % на интервала грешки, който засяга популацията за всяка специфична оценка (и за разходите като цяло). Става въпрос за интервала между долната (LEL) и горната граница (UEL) на процента грешки ⁽⁷⁾ (вж. диаграмата по-долу).

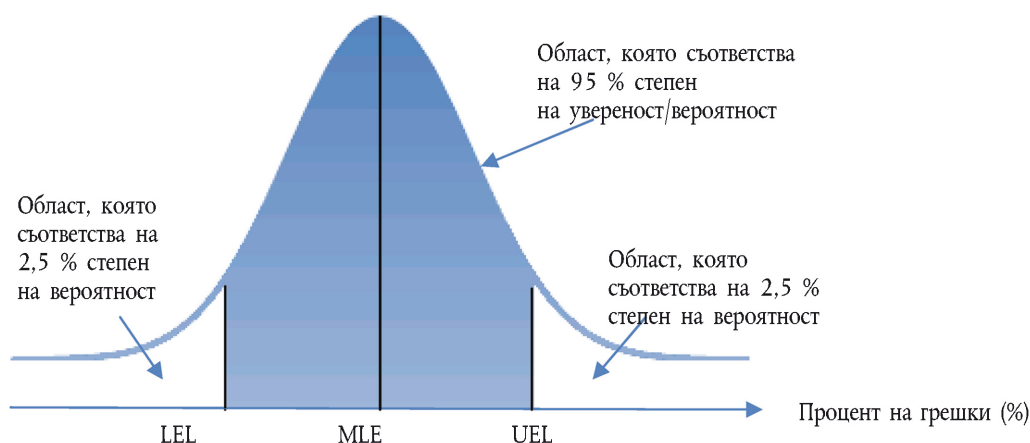
⁽³⁾ Съществуват две основни системи за възлагане на обществени поръчки — най-ниската оферта или най-изгодната оферта.

⁽⁴⁾ Примери за количествено измерима грешка: ограничена конкуренция или липса на конкуренция (с изключение на случаите, в които тя изрично се предвижда от правните разпоредби) за основна или второстепенна поръчка; неправилна оценка на ofertите, която влияе на резултата от тръжната процедура; съществено изменение на обхвата на поръчката; разделяне на поръчката в няколко договора за различни строителни обекти, имащи една и съща икономическа функция. Палатата обикновено използва различен подход, когато институциите на ЕС не са приложили правилно директивите в областта на обществените поръчки, поради факта, че като цяло съответните договори остават в сила. Тези грешки не са количествено изразени в декларацията за достоверност.

⁽⁵⁾ Примери за количествено неизмерима грешка: неправилна оценка на ofertите, която не влияе на резултата от тръжната процедура, формални слабости на тръжната процедура или тръжните условия, неспазване на формални аспекти от изискванията за прозрачност.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI} \times \sum_i (ASI_i \times \frac{\text{сумата грешката}_i}{\text{одитирана сума}_i})$, където ASI е средният интервал на извадката, а i представлява номерацията на операциите в извадката.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,95} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ и $UEL = MLE + t_{n,95} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, където t е факторът на разпределение t , n е размерът на извадката, а s е стандартното отклонение на процента грешки.



14. Процентите в заштрихованата област под кривата посочват вероятността процентът грешки, който в действителност засяга популацията, да се намира между долната и горната граница.

15. При планиране на своята одитна дейност Палатата се стреми да използва процедури, които ѝ позволяват да съпоставя оценения в популацията процент грешки спрямо предвидения **праг на същественост** от 2 %. Палатата извършва оценка на своите одитни резултати в зависимост от този праг на същественост и изготвя своето одитно становище, като взема предвид естеството и контекста на грешките, както и размера на сумите, които са засегнати от тях.

Как Палатата оценява системите и съобщава резултатите

16. **Системите за наблюдение и контрол** се въвеждат от Комисията, както и от държавите членки и държавите бенефициенти при споделено или децентрализирано управление, с цел да бъдат контролирани рисковете, засягащи бюджета, в това число и редовността на операциите. Следователно оценката на ефективността на системите по отношение на гарантирането на редовността е ключова одитна процедура и е особено полезна за формулирането на препоръки за подобрения.

17. Всяка група политики, както и приходите, се управлява от множество отделни системи. Затова всяка година Палатата обикновено съставя извадка от системи за проверка. Резултатите от **оценките на системите** са представени в таблица, озаглавена „Резултати от проверките на системите“, която фигурира в приложения х.2 към глави 2—7. Системите се класифицират като „ефективни“ по отношение на намаляването на риска от грешки в операциите, „частично ефективни“ (когато съществуват известни слабости, засягащи оперативната ефективност), или „неефективни“ (когато слабостите са повсеместни и дестабилизируют изцяло оперативната ефективност).

18. В допълнение, ако при одита са получени доказателства, Палатата прави **обща оценка** на системите за групата политики (също представена в приложения х.2 към глави 2—7), която обхваща както оценката на избраните системи, така и резултатите от проверките на операциите.

Как Палатата оценява изявленията на ръководството в Комисията и съобщава резултатите

19. В съответствие с международните одитни стандарти Палатата получава изявление от Комисията, с което тя потвърждава, че е изпълнила задълженията си и е оповестила цялата информация, която би била полезна за одитната дейност. По-специално Комисията потвърждава, че е оповестила всички сведения относно оценката на риска от измами, всички сведения във връзка със случаите на измами или предполагаеми измами, за които Комисията е информирана, както и относно всички значими случаи на неспазване на законови и подзаконови актове.

20. Освен това в глави 2—7 се прави оценка на годишните отчети за дейността на съответните генерални дирекции. В тях се отчита постигането на целите на политиката и степента, до която въведените системи за наблюдение и контрол гарантират редовността на операциите и правилното използване на ресурсите. Всеки годишен отчет за дейността се съпътства от декларация на генералния директор, в която наред с другото той заявява до каква степен ресурсите са използвани по предназначение и доколко процедурите за контрол гарантират редовността на операциите⁽⁸⁾.

21. Палатата прави оценка на годишните отчети за дейността и съпътстващите ги декларации, за да определи доколко те дават вярна представа за финансовото управление по отношение на редовността на операциите. Палатата оповестява резултатите от тази оценка в раздел „Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията“ в глави 2—7, а в случай на сериозни констатации — посредством формулиране на констатации и оценки след заключенията относно редовността на операциите и ефективността на системите.

⁽⁸⁾ Допълнителна информация за тези процеси, както и линкове към последните доклади на Палатата, можете да намерите на адрес: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

Как Палатата достига до своето становище в декларацията за достоверност

22. В декларацията за достоверност Палатата формулира своето становище относно редовността на свързаните с отчетите на ЕС операции, като се основава на одитната дейност, описана в глави 2—7 от настоящия доклад, и на оценката на разпространението на грешките. Ключов елемент представлява проверката на резултатите от тестовите на операциите, свързани с извършването на разходи. Според най-добрата приблизителна оценка на Палатата общият размер на разходите през 2010 г., който е засегнат от грешки, е 3,7 %. С ниво на увереност 95 % Палатата счита, че процентът грешки за популацията е между 2,6 % и 4,8 %. Установеният за различните области на политика процент грешки варира, така както е описано в глави 3—7. Палатата счита, че грешките са широко разпространени и засягат по-голямата част от областите на извършване на разходи. Палатата формулира общо становище относно редовността на поетите задължения въз основа на допълнителна хоризонтална извадка.

Нередност или измама

23. Почти всички грешки възникват поради погрешно прилагане или погрешно тълкуване на често сложните правила на разходните схеми на ЕС. Ако Палатата има основание да се съмнява, че е била извършена измама, тя докладва за това на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), която отговаря за провеждането на по-нататъшни разследвания. На практика, въз основа на своята одитна дейност Палатата докладва на OLAF средно около три случая годишно.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА ОТНОСНО НАДЕЖНОСТТА НА ОТЧЕТИТЕ

Констатации и оценки от предишни години	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
1. Изявление от счетоводителя В изявлението на счетоводителя на Комисията се подчертава, че счетоводителите на някои консолидирани организации не са представили изявления или са представили изменени изявления. По-специално, не е предоставена изискваната информация относно валидирането на счетоводните и собствените им системи.	Изявление от счетоводителя По отношение на консолидираните отчети за 2010 г. счетоводителят на Комисията: — декларира, че счетоводните процедури и/или собствените системи на четири агенции и на консолидирани за първи път две съвместни предприятия все още не са валидирани или са частично валидирани, но подчертава, че отговорността за тези заверки се носи от съответните счетоводители; — отбелязва, че тъй като една изпълнителна агенция е използвала макета от предишната година за целите на изявлението на ръководството, липсват някои нови декларации. Въпреки това счетоводителят на Комисията подчертава, че според него това не оказва съществено въздействие върху отчетите на Комисията.	Изявление от счетоводителя Подчертаната липса на валидиране не оказва влияние върху надеждността на отчетите.	Изявление от счетоводителя Палатата е взела предвид общата увереност, изразена в изявлението от счетоводителя. В рамките на бъдещи одити Палатата ще продължи да проследява предприетите действия във връзка с отбелязаните специфични проблеми.
2. Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди По отношение на авансовото финансиране, краткосрочните задължения и съответните процедури за разделяне на финансовите периоди Палатата е идентифицирала счетоводни грешки, които като цяло нямат съществено финансово изражение, но се срещат често. Това показва необходимостта от по-нататъшно подобряване на основните счетоводни данни на ниво отделни генерални дирекции.	Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди Комисията продължава да полага усилия за повишаване на точността на счетоводните й данни посредством текущи дейности като например проекта за повишаване на качеството на счетоводната отчетност и валидирането на локалните системи.	Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди Вж. отговора на Комисията по точка 1.29. Комисията ще продължи да работи за подобряване на точността на счетоводните данни чрез текущи действия като проектите за качество на счетоводната отчетност.	Авансово финансиране, краткосрочни задължения и процедури за разделяне на финансовите периоди Палатата ще продължи да проследява предприеманите действия във връзка с отбелязаните проблеми.

Констатации и оценки от предишни години	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
По отношение на осчетоводяването на авансовото финансиране Палатата констатира също така следните проблеми: — изчистването на авансовото финансиране, за което не са представени оправдателни документи, не винаги се извършва правилно. Няколко операции по изчистване изобщо не са извършени или са осчетоводени с погрешни стойности; и — някои генерални дирекции не обработват наличната информация относно постигнатия напредък и свързаните с това разходи и не изчистват съответното авансово финансиране в зависимост от напредъка, а вместо това използват предварителни разчети при разделянето на финансовите периоди. Освен това някои генерални дирекции не са спазили изискването да регистрират фактурите и декларациите за разходи в рамките на пет работни дни от получаването им.	Въпреки усилията на служителите на счетоводителя да подобрят тази ситуация, Палатата констатира, че в някои от случаите генералните дирекции в областта на вътрешните политики и външните дейности продължават да записват предварителни разчети в отчетите, дори когато разполагат с подходяща база за изчистване на съответните авансови плащания (вж. точка 1.29). Извършения от Палатата одит на представителна извадка на авансови плащания и на фактури/декларации за разходи отново идентифицира грешки с несъществено общо финансово отражение, но които се срещат често. Ето защо Комисията следва да продължи да работи за подобряване на основните счетоводни данни на някои генерални дирекции. Въпреки отбелязаните подобрения по отношение на сроковете за регистриране на нови декларации за разходи, някои генерални дирекции все още не спазват изцяло изискването за бързо регистриране на фактурите и декларациите за разходи.		Освен това по време на одита, извършен за финансовата 2010 г. бяха установени значителен брой случаи, при които Комисията първоначално не е вписала правилно плащанията като активи (напр. инструментите за финансов инженеринг). Този въпрос е бил разрешен в окончателните отчети след получаване на информацията, изпратена от държавите през юни 2011 г. — вж. точка 1.32). Комисията е предложила да измени действащата правна рамка и ще формулира подходящи предложения за периода след 2013 г.
3. Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции Въпреки че Комисията е предприела стъпки за увеличаване и подобряване на предоставяната от нея информация относно корективните механизми, прилагани за бюджета на ЕС, информацията, която тя предоставя, все още не е напълно надеждна, тъй като тя не винаги получава надеждна информация от държавите членки.	Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции Извършените от Комисията проверки на място са показали, че системите за регистриране и отчитане на данни все още не са напълно надеждни във всички държави членки. Комисията е проследила всички несъответствия в тези данни и е отправила препоръки за подобрения към държавите членки.	Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции Постигнато е подобрение на надеждността на данните за възстановените суми, получени от държавите-членки, в сравнение с миналата година, но Комисията е съгласна, че са необходими още подобрения. За тази цел в началото на 2011 г. Комисията е започнала одит на системите за възстановявания на неправомерно изплатени суми в държавите-членки въз основа на отчетите, представени всяка година към 31 март, с цел подобряване на докладването на националните финансови корекции пред Комисията и осигуряване на пълнота, точност и своевременност на отчетите.	Оповестени данни във връзка с възстановените суми от неправомерно извършени разходи и финансовите корекции Палатата ще продължи да проследява действията, предприемани във връзка с отбелязаните проблеми. Тя отново изразява становището си, че когато е възможно, следва да се извършва съпоставяне на грешките със съответните възстановявания на неправомерно изплатени суми и/или финансови корекции.

Констатации и оценки от предишни години	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
Освен това следва да се разгледа необходимостта от усъвършенстване на насоките за финансово отчитане по отношение на вида информация, която да бъде включвана, и начина, по който тя да бъде обработвана. В някои области на разходи Комисията не предоставя информация, показваща едновременно годината, в която е извършено съответното плащане, годината, в която е установена грешката, и годината, в която извършената финансова корекция е оповестена в бележките към отчетите. В края на 2009 г. финансови корекции в размер на общо 2,3 милиарда евро все още не са били извършени в областта на сближаването (т.е. не са били „инкасирани“ посредством получаване от страна на Комисията на възстановени средства или чрез приспадане на съответната сума от исканията за плащане от държавата членка).	По отношение на искането от страна на Палатата за усъвършенстване на насоките за оповестяване във връзка с възстановяванията на неправомерно изплатени суми и финансовите корекции Комисията е изготвила указания във връзка с процедурата на приключване, които обаче е необходимо допълнително да подобри. Все още не е представена информацията, показваща едновременно плащанията, грешките и финансовите корекции. По отношение на областта „Сближаване“ общият размер на финансовите корекции, които все още не са приложени през 2010 г., се е увеличил с около 0,2 милиарда евро (т.е. сумите за финансовите корекции, които са потвърдени/ одобрени, но все още не са приложени, са се увеличили от 2,327 милиарда евро през 2009 г. до 2,516 милиарда евро през 2010 г.). Ниската степен на изпълнение от 71 % е в резултат на текущото приключване. Получените в края на 2010 г. заявления за плащане все още не са одобрени, което означава, че съответните финансови корекции в размер на 2,3 милиарда евро не могат да бъдат взети предвид в данните за изпълнение на бюджета за 2010 г. (вж. бележка 6 към отчетите за 2010 г., раздел 6.3.3, финансови корекции — кумулативни данни и степен на изпълнение).	Комисията ще продължи да подобрява насоките за приключване и инструкциите за приключването на 2011 г. Комисията извършва проверки на всички разходи няколко години след действителната година на плащането, най-вече при приключване на програмата. Също така финансовата корекция може да бъде в резултат на установяване на слабости при системите за контрол на държавите-членки, като в този случай не е налице пряка връзка с плащанията. Вследствие на това не е нито възможно, нито улестно да се съгласува годината на въпросното плащане с годината на оповестяване на финансовата корекция в бележките към отчетите. Нормативната уредба определя придружаващата документация, която следва да бъде предоставена от държавата-членка при приключване на програмата. Всички подкрепящи доказателства относно разходите и одитите се предоставят на разположение на Комисията от управителния орган на оперативната програма. По отношение на някои програми за 2000—2006 г. резултатите на Палатата и на Комисията сочат, че съществуват съмнения относно пълнотата и надеждността на записаните и докладваните данни за отписване на недопустими разходи и възстановявания на неправомерно изплатени суми. Дори и при подобренията, установени във всички държави-членки през 2007—2010 г. при одитите на Комисията, Комисията остава предпазлива при приключването и изисква от всички органи по програмите да докладват за проследяването (включително и за финансовите корекции) на национално ниво във връзка с всички нередности, регистрирани в регистъра на длъжниците по всяка програма. Комисията няма да приключи програмите, докато не оцени тази информация като съгласувана и пълна. За регулаторната рамка за 2007—2013 г. сертифициращият орган трябва да изпрати на Комисията до 31 март всяка година декларация за финансовите корекции във връзка с предходната година. Тези нови разпоредби за докладване допринасят за надеждността и хармонизирането на информацията в електронен формат (чрез SFC 2007) по отношение на направените корекции. Освен това ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са преразгледали одитните си стратегии с цел включване на специален модул за одит на най-рисковите национални системи за възстановяване на неправомерно изплатени суми, като се започне от второто полугодие на 2011 г. Комисията поддържа виждането, че поради многогодишния характер на корективните системи за програмите със споделено управление (финансовите корекции невинаги се извършват през годината на тяхното приемане от държавите-членки), едновременно представяне на плащанията, грешките и финансовите корекции има малка добавена стойност. Освен това, тъй като системата за деклариране на разходите е с натрупване в продължение на многогодишен период и в някои случаи извършваните корекции са корекции на системите, такова едновременно представяне е почти невъзможно.	

Констатации и оценки от предишни години	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
Въпреки че обяснителните бележки към годишните отчети съдържат информация, че някои плащания вероятно ще бъдат коригирани на по-късен етап от службите на Комисията или от държавите членки, размерът на сумите и областите на разходи, които могат да бъдат предмет на допълнителна верификация и на процедури за уравниване на сметките, все още не са идентифицирани в бележките.	Сумите, които могат да бъдат предмет на допълнителна верификация и на процедури за уравниване на сметките, все още не са идентифицирани в обяснителните бележки към консолидираните отчети (за разлика от количествено изразените евентуални възстановявания на неправомерно изплатени суми).	Както беше посочено в отговорите от предходните години, Финансовият регламент позволява на Комисията да прави проверки на всички разходи за няколко години след реалната година на извършване на разходите. Отчетите не бива да оставят впечатлението, че заради проверки през следващите години всички засегнати разходи все още не са приети. В противен случай всички бюджетни разходи ще бъдат считани за предварителни, докато се направи последваща проверка или докато изтече посоченият срок за давност. Когато размерът на потенциалните възстановявания може да се изрази количествено, той се посочва в бележка 6 към консолидираните отчети. В областта на земеделието решението за финансово уравниване се взема около шест месеца след края на въпросната финансова година, по силата на което Комисията определя размера на разходите, признати като разходи за сметка на бюджета на ЕС за тази година. Тази роля на решението за финансово уравниване не се поставя под въпрос от факта, че впоследствие на държавите-членки могат да бъдат наложени финансови корекции чрез решения за съответствие. Размерът на разходите, които е вероятно да бъдат изключени от финансиране от ЕС чрез такива бъдещи решения за съответствие, се посочва в бележка към финансовите отчети. Както количествено измерилите суми на потенциалните възстановявания от държавите-членки, така и размерът на разходите, които вероятно ще бъдат изключени от финансиране с бъдещи решения за съответствие, се отчитат като актив (или се посочват като условен актив) в счетоводната система на Комисията в бележка към финансовите отчети. Комисията счита, че по отношение на „Земеделие“ информацията за възстановяванията на неправомерно изплатени суми, която получава от държавите-членки, е надеждна, тъй като се заверява от независими одитни органи. По отношение на всяка финансова корекция в „Земеделие“ в решенията за съответствие се посочва годината, през която е извършено плащането, свързано с тази корекция. Финансовото отчитане в „Земеделие“ включва информация за възстановяванията от държавите-членки, както и за корекциите, направени от Комисията, за размера на корекциите, за които е взето решение, по финансова година и по календарна година, за финансовото реализиране на тези корекции, както и за съответните инкасиращи суми за ЕФГЗ, както и за „Развитие на селските райони“.	

Констатации и оценки от предишни години	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
4. Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Споразуменията за прехвърлянето на Съюза на собствеността на всички създадени, разработени или придобити активи на програма „Галилео“ все още не са изцяло изпълнени. Тъй като всички извършени до този момент разходи се третираят като разходи за изследвания, това няма отражение върху счетоводния баланс. Въпреки това Комисията следва да осигури наличието на цялата необходима информация към момента на прехвърлянето на активите с оглед на тяхното ефективно съхранение.	Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Комисията работи съвместно с Европейската космическа агенция, за да гарантира, че по време на прехвърлянето всички необходими счетоводни и технически данни ще бъдат на разположение с цел безпроблемно прехвърляне на активите. Това прехвърляне се предвижда в края на фазата на валидиране в орбита, която се очаква да бъде през 2012 г. Въпреки това Палатата обръща внимание върху резервите, формулирани в годишния отчет за дейността за 2010 г. от отговорния генерален директор относно надеждността на финансовото отчитане от страна на Европейската космическа агенция.	Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Комисията следи внимателно напредъка на Европейската космическа агенция по отношение на внедряването на новата ѝ счетоводна система и по отношение на последващото подобрене на финансовото отчитане.	Прехвърляне на активите на програма „Галилео“ Палатата ще продължи да проследява действията, предприемани във връзка с този въпрос.

ГЛАВА 2

Приходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	2.1—2.13
Специфични характеристики на приходите	2.2—2.6
Обхват и подход на одита	2.7—2.13
Традиционни собствени ресурси	2.8—2.11
Собствени ресурси от ДДС и БНД	2.12—2.13
Редовност на операциите	2.14—2.17
Традиционни собствени ресурси	2.15
Собствени ресурси от ДДС и БНД	2.16
Други приходи	2.17
Ефективност на системите	2.18—2.35
Традиционни собствени ресурси	2.19—2.21
Собствени ресурси от ДДС	2.22—2.25
Продължават да са в сила поддържани от дълго време резерви, но изоставането се наваксва	2.22—2.23
Забавяне в мониторинга на прилагането на директивите за ДДС	2.24—2.25
Собствени ресурси от БНД	2.26—2.30
Общи и специфични резерви	2.26—2.27
Проверката на описите на БНД в държавите членки все още не е приключила	2.28—2.30
Корекция за Обединеното кралство	2.31—2.33
Отказ от събиране на вземания	2.34—2.35
Надеждност на изявленията ръководството в Комисията	2.36—2.38
Заклучения и препоръки	2.39—2.41
Заклучения	2.39—2.40
Препоръки	2.41
Проследяване изпълнението на препоръките от специален доклад № 2/2008 относно обвързващата тарифна информация	2.42—2.45

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. В тази глава е изразена специфичната оценка на Палатата относно приходите, които включват собствени ресурси и други приходи. В **таблица 2.1** е представена основната финансова информация, свързана с приходите за 2010 г. Финансирането на бюджетните разходи се осигурява в най-висока степен от собствените ресурси (93,8 %). Тази глава съдържа също така обобщение на предприетите от Комисията мерки във връзка с констатациите на Палатата, изложени в Специален доклад № 2/2008 относно Обвързващата тарифна информация.

Таблица 2.1 — Основна информация относно приходите

Дял от бюджета	Вид приходи	Описание	Приходи за 2010 г.	
			в млн. евро	в %
1	Традиционни собствени ресурси (ТСР)	Налози върху производството на захар (глава 1 1)	145	0,1
		Мита (глава 1 2)	15 514	12,1
	Собствени ресурси от ДДС	Ресурси от ДДС (данък върху добавената стойност) за текущата финансова година (глава 1 3)	13 393	10,5
	Собствени ресурси от БНД	Ресурси от БНД (брутен национален доход) за текущата финансова година (глава 1 4)	90 948	71,2
	Корекция на бюджетните дисбаланси	Корекция за Обединеното кралство (глава 1 5)	– 128	– 0,1
	Брутно намаление на годишната вноска от БНД	В полза на Нидерландия и Швеция (глава 1 6)	– 3	0,0
		ОБЩО СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ	119 869	93,8
3		Излишъци, салда и корекции	1 460	1,1
4		Приходи от лица, работещи в институциите и другите органи на Общността	1 123	0,9
5		Приходи от административната дейност на институциите	388	0,3
6		Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Общността	3 511	2,7
7		Лихви за просрочия и глоби	1 408	1,1
8		Операции по получаване и отпускане на заеми	—	0,0
9		Разни приходи	36	0,0
		ОБЩО ДРУГИ ПРИХОДИ	7 926	6,2
Общо приходи за годината			127 795	100,0

Източник: Отчети на Европейския съюз за 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на приходите

2.2. Съществуват три категории собствени ресурси ⁽¹⁾ — традиционни собствени ресурси (мита и налози върху производството на захар — ТСР), собствени ресурси, изчислени на базата на данъка върху добавената стойност (ДДС), събиран от държавите членки, и собствени ресурси, базирани върху brutния национален доход на държавите членки (БНД).

2.3. Традиционните собствени ресурси се установяват и събират от държавите членки. Три четвърти от събраните суми се внасят в Съюза, а останалата една четвърт държавите членки задържат за покриване на разходите по събирането. Всяка държава членка изпраща на Комисията месечен отчет за установените мита (отчет по „сметка А“) и тримесечен отчет за онези установени мита, които не са включени в сметка А („сметка Б“) ⁽²⁾.

2.4. Собствените ресурси от ДДС и БНД са вноски, формирани от прилагането на унифицирани ставки съответно към теоретично хармонизираните бази за начисляване на ДДС в държавите членки или към БНД на държавите членки.

2.5. Някои държави членки се ползват с намаление на изискуемата ставка за ДДС ⁽³⁾ и брутно намаление на годишната си вноска от БНД ⁽⁴⁾ за периода 2007—2013 г. В допълнение към това на Обединеното кралство се дава корекция във връзка с бюджетните дисбаланси („корекцията за Обединеното кралство“), изразяваща се в намаляване на неговата вноската от собствени ресурси на база БНД.

2.6. След изчисляване на общия сбор на приходите от ТСР, от собствени ресурси на база ДДС и от други приходи, изравняването до балансирана позиция на бюджета става чрез собствените ресурси на база БНД. Всяко занижаване или завишаване на прогнозата за БНД за дадена държава членка — макар и да не засяга общия размер на собствените ресурси от БНД — има за резултат увеличаване или намаляване на вноските от другите държави членки, докато проблемът не бъде коригиран.

⁽¹⁾ Вж. Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 г. относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17) и Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г. за прилагане на Решение 2007/436/ЕО, Евратом относно системата за собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 105/2009 (ОВ L 36, 5.2.2009 г., стр. 1).

⁽²⁾ Когато митата и таксите остават неплатени и не е предоставено обезпечение, или са обезпечени, но се оспорват, е възможно държавите членки да преустановят предоставянето на тези ресурси, като ги впишат в отделна сметка („сметка Б“).

⁽³⁾ Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция.

⁽⁴⁾ Нидерландия и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Обхват и подход на одита

2.7. В **приложение 1.1, част 2** е представен цялостният одитен подход и методология на Палатата. По отношение на одита на приходите трябва да се отбележи следното:

- а) Одитът включи проверка на ниво Европейска комисия на представителна статистическа извадка от 55 нареждания за събиране на вземания по всички видове приходи (вж. **приложение 2.1**).
- б) Оценката на системите включи:
 - i) системите за ТСП, за собствените ресурси на база ДДС и за собствените ресурси на база БНД;
 - ii) системите на Комисията, свързани с изчисляването на корекцията за Обединеното кралство (вкл. проверка на изчисленията на окончателния размер на корекцията за 2006 г.);
 - iii) системите за извършване на отказ от суми, подлежащи на събиране, въз основа на извадка от 19 отказа (на обща стойност 11 милиона евро), оторизирани от Комисията ⁽⁵⁾ през 2010 г. от общо 22 милиона евро;
 - iv) управлението на глоби и санкции от страна на Комисията.
- в) Прегледът на изявленията на ръководството в Комисията се отнася до годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Бюджет“.

Традиционни собствени ресурси

2.8. Извършеният от Палатата одит на операциите, свързани със счетоводните сметки, не включва недекларирания внос или вноса, който не е регистриран от митническите органи.

2.9. Палатата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол в Италия, Нидерландия и Обединеното кралство, които заедно осигуряват около 38 % от общия размер на ТСП. Бяха проверени счетоводните системи и движението на ТСП от етапа на установяването им до декларирането им пред Комисията, с цел да се получи достатъчна увереност за точността и изчерпателността на отчетените суми. Одиторите извършиха тестове на

⁽⁵⁾ Служба за сътрудничество EurorAid, която през 2011 г. е трансформирана в Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EurorAid, Генерална дирекция „Конкуренция“ и Генерална дирекция „Енергетика“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ключовите контроли, свързани с прилагането на преференциални митнически ставки, използването на „свърхопростени“ процедури за ползвателите на процедури за оформяне на място (освобождаване от задължението за уведомяване)⁽⁶⁾ и третирането на разходите за превоз и застраховка в тези държави членки.

2.10. Освен това, за шестте нареждания за събиране на вземания по ТСР, включени в споменатата в точка 2.7 извадка, Палатата направи равняване на избрания месечен отчет със съответните счетоводни данни, предоставени от държавите членки⁽⁷⁾.

2.11. Палатата оцени и системите за наблюдение и контрол в Комисията, в това число извършваните от нея инспекции в държавите членки.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

2.12. Собствените ресурси от ДДС и БНД се основават на статистически данни и свързаните с тях операции не могат да бъдат пряко одитирани. Поради това одитът прие за своя отправна точка получените от Комисията макроикономически агрегати, изготвени от държавите членки, след което извърши оценка на системите на Комисията за обработка на данните с цел определяне на размера на сумите, които следва да бъдат включени в окончателните бюджетни сметки. Така одитът обхвана както изготвянето на годишния бюджет, така и точността на вноските на държавите членки.

2.13. Палатата извърши оценка на системите за наблюдение и контрол на Комисията, предназначени да дават достатъчна увереност за правилното изчисление и събиране на тези ресурси. Одитът беше насочен и към действията на Комисията по управлението на изразените резерви по отношение на данните за ДДС и БНД, както и към извършваната от нея проверка на описите на БНД в държавите членки и мониторинга на прилагането на директивите за ДДС. Одитът на Палатата не включи оценка на качеството на данните за ДДС и БНД, предоставени на Комисията от държавите членки.

⁽⁶⁾ Член 266, параграф 2 от Разпоредбите за прилагане на Митническия кодекс: „При условие че това не пречи на контрола на операциите, митническите органи могат: ... б) при някои специални обстоятелства, когато характерът на въпросните стоки и бързият оборот гарантират, да освободи титуляря на разрешението от изискването на уведомява компетентната митница за пристигането на стоките ...“, Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията (ОВ L 253, 11.10.1993 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕС) № 430/2010 г. (ОВ L 125, 21.5.2010 г., стр. 10).

⁽⁷⁾ Белгия, Чешка република, Германия, Франция, Нидерландия и Швеция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

2.14. Резултатите от тестването на операциите са обобщени в **приложение 2.1**. Извършените от Палатата тестове на извадката от операции показват, че операциите не са засегнати от съществено ниво на грешки⁽⁸⁾. По преценка на Палатата вероятният процент грешки е 0 %. Забелязани са все пак някои слабости на системите, свързани с тестване на операциите, които са описани по-нататък.

Традиционни собствени ресурси

2.15. Палатата установи, че като цяло изпратените от държавите членки до Комисията отчети не са засегнати от съществени грешки. За една⁽⁹⁾ от шестте одитирани операции обаче не беше възможно равняване на сумата на декларираните ТСР със съответните счетоводни данни.

2.15. Комисията проследява този въпрос с органите на държавите-членки.

Собствени ресурси от ДДС и БНД

2.16. Одитът на Палатата установи, че изчислението на вноските на държавите членки и техните плащания не са засегнати от съществени грешки. Въпреки това Палатата откри грешка в изчислението на Комисията на окончателната сума⁽¹⁰⁾ на корекцията за Обединеното кралство за 2006 г., вписана в бюджета за 2010 г., в резултат на която на Обединеното кралство е дадена корекция, завишена със 189 милиона евро (3,5 % от корекцията за Обединеното кралство за 2006 г.) (вж. **приложение 2.5**, в частност точки 6 и 7 от него). За да бъде коригирана тази грешка, Комисията предложи извънредно да бъде направено изменение на бюджета за 2011 г., съгласувано с всички държави членки.

2.16. Предвид на започнатите коригиращи действия отражението на грешката няма да е съществено.

Други приходи

2.17. Палатата установи, че като цяло проверените операции по отношение на статията „Други приходи“ не съдържат съществени грешки.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

2.18. Резултатите от проверката на системите са представени в **приложение 2.2**. Палатата установи, че като цяло системите са ефективни по отношение гарантирането на редовността на операциите.

⁽⁸⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки въз основа на представителна статистическа извадка. За одита на приходите Палатата заявява с увереност 95 %, че нивото на грешки в популацията е под 2 %.

⁽⁹⁾ Месечен отчет на Белгия. Тази държава членка е осигурила 9,5 % от общия размер на ТСР за 2010 г.

⁽¹⁰⁾ Окончателното изчисление на корекцията за Обединеното кралство за годината „n“ се вписва в бюджета на годината „n+4“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Традиционни собствени ресурси

2.19. Както и в предишни години⁽¹¹⁾, Палата откри проблеми в процедурите и системите, имащи отражение върху записаните в сметки Б суми. Проблемите се отнасят до:

- а) неоснователно вписани суми (които са били обезпечени, но впоследствие не са оспорени) и отписани суми⁽¹²⁾,
- б) забавяния в установяването на ТСР, във вписването в отчетите и/или в обявяването на митническите задължения⁽¹³⁾,
- в) закъснения в предприемането на действия по събиране на дължимите вземания⁽¹⁴⁾.

2.20. Държавните органи на Италия, Нидерландия и Обединеното кралство не успяха напълно да обосноват вписаните в сметки Б суми, които не съответстваха на свързаните с тях документи.

2.21. Одитът на Палатата в посетените държави членки разкри също и слабости в действието на проверките, извършвани преди освобождаването на стоки, в частност по отношение на прилагането на преференциални митнически ставки, разрешаването на „свърхопростени“ процедури за ползвателите на процедурите за оформяне на място и третирането на разходите за превоз и застраховки. Частично ефективният митнически надзор на националните органи увеличава риска от събиране на неточни суми от ТСР.

Собствени ресурси от ДДС

Продължават да са в сила поддържани от дълго време резерви, но изоставането се наваксва

2.22. Резервите са средство, което дава възможност на Комисията да извършва корекции на съмнителните елементи в ДДС декларациите, представени от държавите членки, след регламентирания четиригодишен срок. През 2010 г. са изразени 52 резерви и са оттеглени 67. В края на годината са в сила общо 152 резерви (вж. **таблица 2.2**). Нетният ефект от оттеглянето на 67-те резерви беше увеличаване на ресурсите от ДДС с близо 90 милиона евро⁽¹⁵⁾.

2.19. Комисията ще поиска съответните държави членки да предприемат действия за коригиране на установените недостатъци, а при необходимост и да бъдат платени непредоставените традиционни собствени ресурси, както и всички дължими лихви за забава. Комисията ще продължи да проучва сметка Б при редовните си инспекции.

2.20. Комисията ще предприеме действия по констатациите на Палатата, като вземе предвид отговорите на държавите-членки по тях. При необходимост тя ще поиска от съответните държави-членки да предприемат коригиращи действия.

2.21. Комисията ще предприеме действия по констатациите на Палатата заедно със съответните държави-членки, като вземе надлежно предвид отговорите ил по тези констатации. При необходимост ще бъде поискано държавите-членки да предприемат коригиращи действия и да платят дължимите непредоставени традиционни собствени ресурси, както и лихви за забава, ако има основания за това. През последните години Комисията съсредоточи своите инспекции на традиционните собствени ресурси предимно върху митническите проверки от държавите-членки, включително проверките във връзка с процедурата за оформяне на място.

⁽¹¹⁾ Например точка 2.20 от годишния доклад за 2009 г

⁽¹²⁾ Обединеното кралство.

⁽¹³⁾ Италия, Нидерландия и Обединеното кралство.

⁽¹⁴⁾ Обединеното кралство.

⁽¹⁵⁾ Това включва увеличение от около 105 милиона евро и намаление от близо 15 милиона евро.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.23. Палатата отбелязва съществен напредък в оттеглянето на поддържани от дълго време резерви по отношение на ДДС, но 8 от резервите, отнасящи се до години, по-ранни от 2000 г., все още остават в сила в края на 2010 г. За сравнение — в края на 2009 г. са били в сила 20 резерви. Палатата счита, че за поддържани от дълго време резерви следва да се считат тези резерви, които се отнасят до години, предшестващи с повече от десет години текущата година. Така се добавят още осем резерви, които засягат 2001 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.23. Тъй като нито Комисията, нито държавите-членки могат да предприемат действия за решаване на проблем, който не е установен, Комисията счита, че при всяко определяне на поддържана от дълго време резерва следва да се отчита изминалото време от уведомяване за резервата. По този начин Комисията проследява като поддържани от дълго време резервите, които остават нерешени повече от пет години след уведомяването за тях.

Таблица 2.2 — Резерви, свързани с ДДС, към 31.12.2010 г.

Държави членки	Брой на действащите резерви към 31.12.2009 г.	Резерви, изразени през 2010 г.	Резерви, оттеглени през 2010 г.	Брой на действащите резерви към 31.12.2010 г.	Най-ранна година, за която се отнасят резервите
Белгия	3	0	3	0	
България	1	1	0	2	2007
Чешка република	9	0	1	8	2004
Дания	5	5	1	9	2004
Германия	4	0	3	1	2003
Естония	8	4	3	9	2004
Ирландия	17	1	8	10	1998
Гърция	11	0	4	7	1999
Испания	2	1	2	1	2003
Франция	10	0	4	6	2001
Италия	9	5	6	8	1995
Кипър	3	3	0	6	2004
Латвия	5	2	1	6	2004
Литва	7	0	5	2	2005
Люксембург	3	0	1	2	2004
Унгария	4	1	1	4	2004
Малта	10	0	0	10	2004
Нидерландия	7	4	3	8	2004
Австрия	5	1	0	6	2002
Полша	6	1	1	6	2004
Португалия	10	8	4	14	1999
Румъния	0	0	0	0	
Словения	3	0	3	0	
Словакия	3	0	3	0	
Финландия	10	1	3	8	1995
Швеция	7	9	6	10	1995
Обединено кралство	5	5	1	9	1998
ОБЩО	167	52	67	152	

Източник: Европейска комисия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Забавяне в мониторинга на прилагането на директивите за ДДС

2.24. Комисията следи за правилното прилагане на директивите за ДДС и следва да извършва мониторинг на тяхното транспониране и на съответствието на националните мерки за приложението им, въведени от държавите членки. Неправилното или непълното транспониране може да засегне размера на получения ДДС, а по този начин и размера на собствените ресурси от ДДС. През 2010 г. влязоха в сила две директиви за ДДС относно „пакета от мерки по ДДС“⁽¹⁶⁾ и една директива относно общата система за ДДС, насочена към борбата с данъчните измами, свързани с вътрешнообщностни сделки⁽¹⁷⁾.

2.25. В края на 2010 г., 12 месеца след влизането в сила на директивите, Комисията не беше приключила оценката на националните мерки за прилагане на „пакета от мерки по ДДС“ за седем държави членки. Към същата дата Комисията беше стартирала процедурата за оценка на прилагането на ДДС директивата относно борбата с данъчните измами само в две държави членки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.25. Към 16 май 2011 г. в резултат на извършвания от Комисията мониторинг бе приключена общата оценка за целия „пакет от мерки по ДДС“ за 22 държави-членки. Оценката за останалите 5 държави-членки продължава и ще приключи до септември 2011 г.

Що се отнася до директивата за борбата с данъчните измами, през март 2010 г. Комисията започна процедури за нарушения спрямо девет държави-членки, за да може да извърши правилна оценка.

През 2009 и 2010 г. Комисията повдигна и обсъди проблема, свързан с други две държави-членки, в рамките на ATFS (Група за стратегията за борба с данъчните измами) и SCAC (Постоянен комитет по административно сътрудничество). Следователно пълна оценка ще бъде налична до края на 2011 г.

⁽¹⁶⁾ Директива 2008/8/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на мястото на доставка на услуги (ОВ L 44, 20.2.2008 г., стр. 11) и Директива 2008/9/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 година за определяне на подробни правила за възстановяването на данъка върху добавената стойност, предвидено в Директива 2006/112/ЕО, на данъчнозадължени лица, неустановени в държавата членка по възстановяване, но установени в друга държава членка (ОВ L 44, 20.2.2008, стр. 23).

⁽¹⁷⁾ Директива 2008/117/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки (ОВ L 14, 20.1.2009 г., стр. 7).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Собствени ресурси от БНД*Общи и специфични резерви*

2.26. В края на 2010 г. са в сила общи резерви⁽¹⁸⁾ за данните относно БНП на държавите членки от ЕС-15 за периода 2002—2006 г. и на държавите членки от ЕС-10 за периода 2004—2006 г., в изчакване на приключването на анализа на актуализираните или новите описи на БНД⁽¹⁹⁾.

2.27. В началото на 2010 г. действат четири⁽²⁰⁾ специфични резерви по отношение на БНД⁽²¹⁾, отнасящи се за периода 1995—2001 г. През 2010 г. Комисията не е оттеглила нито една от тях. Тъй като не са изразени допълнителни специфични резерви, броят на действащите резерви в края на годината остава непроменен.

Проверката на описите на БНД в държавите членки все още не е приключила

2.28. През 2010 г. Комисията направи посещения в шест държави членки с цел проверка на описите на БНД и извърши пряка проверка в четири от държавите, която обаче беше ограничена до много малък брой компоненти на БНД. Съгласно указанията на Евростат извършването на такава пряка проверка обикновено не води до приемането на заключенията относно всички елементи на данните за БНД.

2.29. В края на 2010 г. Евростат не разполага с доклади за оценка на данните за БНД на държавите членки за периода от 2002 г. насам и следователно не може да замени общите резерви (вж. точка 2.26) със специфични резерви за тези години.

2.27. Комисията продължава сътрудничеството си с двете държави, за които все още има резерви относно БНП за периода 1995—2001 г. (1 за Гърция и 3 за Обединеното кралство в края на 2010 г.), така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени. В резултат на тези усилия през май 2011 г. бе оттеглена една резерва за Обединеното кралство.

2.28. Що се отнася до останалите две държави, пряка проверка бе извършена през април 2011 г. в Румъния, а за края на 2011 г. е предвидена такава проверка в България. Комисията провежда пряка проверка в допълнение към проверката, която извършва на описите на БНД на държавите въз основа на въпросника за оценка на описите на БНД (GIAQ), и основава заключенията си на този подход за пълна оценка. Комисията смята, че броят на избраните от нея елементи е бил подходящ за целите на пряката проверка в съответствие с указанията за пряка проверка, одобрени от Комитета по БНД.

2.29. Комисията ще представи докладите за оценка през 2011 г., така че, когато е уместно, общите резерви да могат да бъдат заменени със специфични, с изключение евентуално на България и Румъния, които предадоха своите описи на БНД в края на 2009 г. съгласно одобрения в Комитета по БНД график.

⁽¹⁸⁾ Член 10, параграф 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000, изменен, постановява, че след 30 септември на четвъртата година, следваща дадена финансова година, не се вземат под внимание никакви промени в БВП/БНД, освен по точките, обявени в рамките на този срок или от Комисията, или от държавата членка. Тези точки се наричат резерви. Общите резерви обхващат всички данни на дадена държава членка. Всички данни за БНД на България и Румъния са неокончателни съгласно правилото за четиригодишния период.

⁽¹⁹⁾ Съгласно член 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета (ОВ L 181, 19.7.2003 г.) държавите членки предоставят на Комисията (Евростат) описание на процедурите и източниците на статистически данни, използвани за изчисляването на БНД и неговите компоненти съгласно Европейската система от национални и регионални сметки (ESA 95).

⁽²⁰⁾ Тези действащи резерви засягат Гърция (1) и Обединеното кралство (3) и се отнасят най-вече до аспекти, свързани с методологията и съставянето на сметките.

⁽²¹⁾ Специфичните резерви се отнасят до отделни елементи на БНД (БНП до 2001 г.) като например брутната добавена стойност на определени дейности, общите крайни разходи за потребление или брутния оперативен излишък и смесения доход.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.30. Системите за наблюдение и контрол в националните статистически институти (НСИ) на държавите членки следва да съдействат за осигуряване на сравнимост, надеждност и изчерпателност на данните за БНД⁽²²⁾. Евростат все още не е завършил оценката си на системите за наблюдение и контрол в НСИ и не е приел указания относно прилагането на тези системи за съставянето на националните сметки в държавите членки.

Корекция за Обединеното кралство

2.31. При изчисляването на корекцията за Обединеното кралство за референтните години 2007—2009 Комисията не е включила около 2 % от общата сума на плащанията от ЕС в сумата на общите разпределени разходи, което е основен елемент в изчисляването на корекцията. Комисията е изключила тези суми поради липса на информация къде са били извършени тези разходи. Комисията не е проверила дали тези разходи не са били разпределени за целите на изчисляването (вж. **приложение 2.5**, в частност точки 3—5 и 10—11 от него).

2.32. Палатата също така отбелязва, че в дефиницията си за „действително извършени плащания“ за изчисляване на общата сума на разпределените разходи Комисията:

- а) не включва разходите, финансирани от целеви приходи (целеви разходи), които са се увеличили значително от 2007 до 2009 г. — от 1 % на 5 % от общата сума на плащанията от бюджета;
- б) не приспада от размера на разпределените разходи тези суми, за които са инкасирани дължими суми по нареждания за събиране на вземания, предимно свързани с дял 6 на бюджета „Вноски и възстановявания във връзка със споразумения и програми на Съюза“, а постъпленията от този източник варират между 3 % и 5 % от плащанията за същия период.

Включването на гореспоменатите бюджетни операции би позволило да се спази принципът „предимство на съдържанието над формата“ при разпределянето на разходите (вж. **приложение 2.5**, в частност точки 3—5 и 10—11 от него).

2.33. Споменатите в предишните две точки пропуски намаляват точността на изчислената корекция за Обединеното кралство. Не е възможно да се определи в каква посока те изменят резултата от изчислението.

2.30. Според Комисията прилаганият от нея подход (документни проверки на въпросниците за БНД, проверка на описите на БНД въз основа на въпросника за оценка на опис на БНД, допълнена от пряка проверка) е подходящ за окончателна оценка на БНД на държавите-членки. Комисията смята, че надеждността на националните сметки зависи главно от конкретните използвани статистически източници и методи и основава своя подход за утвърждаване на БНД на тяхната проверка и подобряване. В този контекст системите за наблюдение и контрол (СНК) в националните статистически институти на държавите-членки имат организационен характер и не дават конкретна информация за надеждността на сметките, при все че СНК спомагат за намаляване на рисковете от грешки в националните сметки. Комисията вече взе предвид забележките на Палатата и продължи усилията си за разработване на указания относно СНК с по-нататъшна дискусия по този въпрос в рамките на срещата на Комитета по БНД, проведена на 27 октомври 2010 г.

2.31. Опитите за постигане на 100-процентова точност ще създадат трудности по отношение на ефективното използване на ресурсите, тъй като ще се наложи хиляди операции да бъдат проверени щателно на ръка за всеки отделен случай.

2.32.

- а) Външните целеви приходи (които обикновено представляват около една трета от общата сума) не следва да се включват. Комисията отбелязва, че през 2010 г. процентът на разходите, финансирани от целеви приходи, се върна на равнището си от 2007 г.
- б) В идеалния случай тези източници на средства следва да бъдат приспаднати от разходите, разпределени за държавата бенефициер, но тази информация може да бъде получена само ръчно, а освен това винаги ще съществува риск от двойно отчитане. Както вече беше отбелязано, ила хиляди такива операции и процесът би бил много ресурсоемък.

Това е свързано с разходи, които според Комисията са неоправдани.

⁽²²⁾ Вж. точка 2.28 от годишния доклад за 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Отказ от събиране на вземания

2.34. Съгласно Правилата за прилагането на Финансовия регламент⁽²³⁾ може да се вземе решение за отказ от събиране на вземания в случаите, когато предполагаемите разходи по събирането биха надвишили сумата, подлежаща на възстановяване, ако вземането не може да бъде реализирано поради давност или поради неплатежоспособност на длъжника или ако възстановяването не съответства на принципа на пропорционалността. Решението за отказ следва да бъде обосновано.

2.35. При одита на системите за отказ от събиране на вземания бе установено, че като цяло Комисията прилага предвидените процедури за отказ от издаване на нареждания за събиране на вземания и обосновава взетите решения. Палатата откри обаче слабости в управлението на Комисията в периода 1995—2008 г., които увеличават риска от несъбиране на дължимите вземания. За всеки от описаните по-долу случаи на отказ от събиране на вземания бяха установени една или повече слабости (примери 2.1, 2.2 и 2.3).

Пример 2.1

Оценка на финансовите възможности на изпълнителите

В един случай (за сума в размер на около 500 000 евро), свързан с отпускането на безвъзмездна финансова помощ по 5-та РП (Пета рамкова програма за изследвания), възможностите на дружеството да генерира печалба от дейността си са оценени като отрицателни. Въпреки това Комисията не е взела предвид необходимостта от финансови гаранции за сключване на споразумение за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Впоследствие е направен отказ от събиране на вземания поради обявяването на дружеството в несъстоятелност.

В други 15 случая (на стойност 6 милиона евро), свързани с процедури по отпускане на безвъзмездна финансова помощ по 5-та РП и за външни дейности, Комисията не може да докаже, че е извършила оценка на финансовите възможности на кандидатите. В осем от тези случаи е направен отказ от събиране на вземания поради неплатежоспособност на бенефициентите.

2.35. Много от забавянията при издаването на нареждания за събиране на вземания се дължат на неизбежен одитен и правен процес. Комисията смята, че нейното управление не е имало съществено отрицателно отражение върху действителното събиране на вземанията.

Пример 2.1

Оценка на финансовите възможности на изпълнителите

Посоченият от Палатата случай е от 2001 г. и оттогава проверките на финансовата жизнеспособност се подобриха съществено, тъй като по това време те бяха предназначени за 5-а РП. За 6-а и 7-а РП съответно бяха използвани и се използват по-сложни съотношения. Освен това Комисията прие правила, с които да осигури съгласувана проверка на съществуването и правното положение на участниците, както и на оперативните и финансовите ил възможности (Решение C(2007) 2466 на Комисията от 13 юни 2007 г.), и тези правила се следват от съответните ГД.

Комисията смята, че вече са въведени необходимите мерки за свеждане до минимум на риска от възникване на подобна ситуация.

През 2003 г. използването на механизма на поканиите за представяне на предложения стана задължително и оттогава системата за оценка на финансовите възможности на кандидатите бе подсилена и стандартизирана. Кандидатите за безвъзмездни средства вече трябва да докажат чрез подкрепящи документи, че разполагат със стабилни и достатъчни източници на финансиране, позволяващи ил да продължат дейността си през целия период на извършване на дейността и да участват в нейното финансиране.

⁽²³⁾ Член 87 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 478/2007 (ОВ L 111, 28.4.2007 г., стр. 13).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 2.2

Управление на договорите

Посоченият по-горе координатор на договор по 5-та РП не е разпределил авансовото финансиране до всички останали изпълнители, отговарящи за осъществяването на проекта. Комисията не е осигурила изпълнение на договорните условия за разпределението на авансовото финансиране. Голяма част от тези средства не са възстановени, а за вземането (в размер на 500 000 евро) е решено да се направи отказ от събиране поради изпадане в несъстоятелност на координатора три години по-късно.

В друг случай (за сума от 145 000 евро), свързан с финансовия инструмент за операция „Investment Partners“ на Европейската общност (ЕСІР), са забелязани продължителни периоди (1998—2005 г.) на административно бездействие по отношение на управлението на договора от страна на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 2.2

Управление на договорите

По отношение на програмата ЕСІР имаше административни забавяния преди 2005 г., като оттогава в рамките на процеса на цялостна ликвидация на ЕигореАid бяха събрани 35 милиона евро във връзка с 600 дейности. В посочения случай бяха събрани 2/3 от дължимата сума (чрез прихващане), а за 145 000 евро беше взето решение за отказ от събиране, главно поради това че въпреки неколкостепенните опити от 2005 г. нататък да се установи положението на тези досиета не можеше със сигурност да се установи кой е наследил отговорността на банката след придобиване от консорциум.

Пример 2.3

Издаване на нареждания за събиране на вземания и процедури по събиране на вземания

В пет случая на отказ от събиране на вземания (на стойност 2,5 милиона евро) има неоснователни забавяния в издаването на нареждания за събиране на вземания и/или в започването на процедури по събиране на вземания. Тези случаи се отнасят до 5-та РП (1) и външните действия (4), а отказът от събиране на дължимите вземания е направен поради неплатежоспособност на длъжника.

В горепосочения случай, свързан с финансовия инструмент ЕСІР, Комисията не е взела предвид всички възможности за извършване на прихващания.

Пример 2.3

Издаване на нареждания за събиране на вземания и процедури по събиране на вземания

Много от забавянията при издаването на нареждания за събиране на вземания се дължат на неизбежен одитен и правен процес. Комисията смята, че нейното управление не е имало съществено отрицателно отражение върху действителното събиране на вземанията.

Освен това вътрешните процедури са подобрени по отношение на навременното издаване на дебитни известия.

В случая с ЕСІР през 2008 г. технически не беше възможно да се направи допълнително прихващане поради счетоводните процедури в края на годината.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

2.36. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 2.3**. Подолу Палатата излага подробно по-съществените констатации по този въпрос.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.37. Съществената слабост на системите, открита при одита на Палатата на надеждността на отчетите за ТСР в една държава-членка (вж. точка 2.15), е открита също и от извършената от Комисията инспекция. Палатата счита, че е било необходимо тази слабост да бъде отразена в годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Бюджет“.

2.38. Откритата от Палатата грешка в изчислената от Комисията окончателна сума за 2006 г. на корекцията за Обединеното кралство (вж. точка 2.16) е описана в годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Бюджет“, в който са изложени въведените впоследствие допълнителни контролни мерки. Въпреки това, имайки предвид критериите на Комисията за същественост, Палатата счита, че е трябвало да бъдат изразени резерви в декларацията за достоверност на директора на Генерална дирекция „Бюджет“.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заклучения

2.39. Въз основа на извършения одит ⁽²⁴⁾ Палатата заключава, че:

- а) декларациите и вноските на традиционни собствени ресурси от държавите-членки,
- б) изчислените от Комисията вноски на държавите-членки въз основа на получените от тях данни за ДДС и БНД, както и
- в) другите приходи

за годината, приключила на 31 декември 2010 г., не са засегнати от съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.37. От 2008 г. Комисията следи внимателно проблемите в счетоводната система на тази държава-членка. Комисията извърши общо три специални инспекции на ТСР във връзка с този въпрос, една през 2008 г. и две през 2009 г., и поиска да бъдат предприети коригиращи действия, в това число подобряване на вътрешния контрол и пълни външни одити на счетоводната система. Постигнатият от държавата-членка напредък ще бъде обсъден отново на срещата на ACOR през юли 2011 г. във връзка с последния доклад за инспекция на Комисията. Тъй като слабостите бяха констатирани по-рано, наблюдават се внимателно от Комисията и се отнасят само до една държава-членка, за която досега не е установено неплащане на ТСР, този въпрос не бе засегнат специално в годишния отчет за дейността за 2010 г.

2.38. С оглед на извършваната в момента корекция крайното отражение на грешката ще бъде под прага на същественост, прилаган от Комисията през 2011 г.

⁽²⁴⁾ Поради изложените в точки 2.12 и 2.13 причини в това заключение не се съдържа оценка на качеството на данните за ДДС и БНД, изпратени на Комисията от държавите-членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.40. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол ефективно осигуряват редовността на приходните операции. Въпреки това Палатата обръща внимание на следните слабости:

- а) Одитите на Палатата продължават да откриват проблеми при използването на сметки Б (точка 2.19) и проблеми с надеждността на отчетите по сметки А и Б (точки 2.15 и 2.20). Открити са слабости и в митническия надзор от страна на националните органи (точка 2.21). Палатата заключава, че одитираните системи за наблюдение и контрол на държавите членки представляват само частично ефективна гаранция, че вписаните ТСР са изчерпателни и точни.
- б) Продължават да съществуват поддържани от дълго време резерви (т. 2.23). Палатата откри слабости и в мониторинга на Комисията относно прилагането на разглежданите директиви за ДДС от страна на държавите членки (точка 2.25).
- в) Комисията не е приключила проверката си на описите на БНД относно данните за БНД на държавите членки за периода от 2002 г. насам (точка 2.29) и не е оттегляла действащите четири специфични резерви относно данните за БНП за периода 1995—2001 г. (точка 2.27).
- г) Направена е грешка в окончателното изчисление на корекцията за Обединеното кралство ⁽²⁵⁾ за 2006 г. (вж. точка 2.16). Съществуват слабости в изчисляването на корекцията за следващите години (вж. точки 2.31—2.33). Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол на Комисията са частично ефективни за гарантиране на вярното изчисление на корекцията за Обединеното кралство.

2.40.

- а) Когато е необходимо, службите на Комисията ще поискат от съответните държави-членки да предприемат подходящи действия за преодоляване на слабостите, установени от Палатата. Тя ще продължи да проучва сметка Б при редовните си инспекции с цел да сведе до минимум броя на тези слабости. Както е посочено в точка 2.21, Комисията съсредоточи последните си инспекции на традиционните собствени ресурси върху митническия надзор от държавите-членки и ще продължи да наблюдава този надзор при бъдещите си инспекции.

- б) Комисията активно търси решение за оставащите поддържани от дълго време резерви, които не са свързани с производство за нарушение пред Европейския съд.

Що се отнася до „пакета от мерки по ДДС“, оценката за останалите 5 държави-членки продължава и Комисията очаква да я приключи до септември 2011 г. По отношение на директивата за борбата с данъчните измами Комисията получи закъснелите уведомления от държавите-членки и вече може да приключи до края на 2011 г. пълния мониторинг на прилагането ѝ чрез доклад до Съвета (вж. точка 2.25).

- в) Комисията ще представи докладите за оценка на данните за БНД на държавите-членки през 2011 г., така че, когато е уместно, общите резерви да могат да бъдат заменени със специфични. Комисията продължава сътрудничеството си с двете държави, за които все още има резерви относно БНП за периода 1995—2001 г., така че тези резерви да могат да бъдат оттеглени. В резултат на тези усилия през 2011 г. бе оттеглена една резерва за Обединеното кралство.

- г) Системата за наблюдение и контрол бе преразгледана основно, след като Палатата откри тази грешка.

Комисията смята, че методът на изчисляване на разпределените разходи е достатъчно солиден за изчисляване на дела на Обединеното кралство от тях. Съществуването на тези „слабости“, посочени от Палатата, се дължи на преценката, че пределните разходи за по-нататъшно усъвършенстване на изчислението няма да са рентабилни.

⁽²⁵⁾ Освен това през декември 2009 г. Комисията е открила грешка в изчислението на предварителните си разчети за корекцията за Обединеното кралство за 2008 и 2009 г., изразяваща се в завишение съответно от 138 милиона евро (2,6 %) и 458 милиона евро (13 %). Вж. точка 2.17 от годишния доклад за 2009 г. Коригираните суми са взети предвид при изчисляването на актуализираните разчети за корекцията за Обединеното кралство, извършено през 2010 г. (преди изчисляването на окончателните суми през 2012 и 2013 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- д) Ако Комисията беше действала проактивно, можеше да се избегнат или поне да се намалят загубите за бюджета от отказа от събиране на вземания (точка 2.35).

Препоръки

2.41. В **приложение 2.4** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади. Следва да бъдат взети предвид следните въпроси:

- В областта на ТСП Комисията е извършила оценка на слабостите, свързани с опростените митнически процедури при внос. Палатата поддържа виждането си относно вписването в сметки Б на митнически задължения по конфискувани стоки.

- Относно собствените ресурси от БНД държавите членки не винаги прилагат указанията за съобщаване на значителни статистически ревизии и не е отбелязан напредък по отношение на прилагането на общата политика на ЕС за ревизия.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- д) Решенията на Комисията относно отказите от събиране на вземания не бяха оспорени от Палатата. Съответните системи, одитирани от Палатата във връзка с отказите, се отнасят преди всичко до управителен и законодателен контекст от преди повече от 10 години. Оттогава насам беше учредена EuroAid (2001 г.), беше въведен нов финансов регламент (2003 г.), беше създадена основаната на ИТ обща информационна система в областта на външните отношения (2003 г.) и управлението на външната помощ беше възложено на делегациите на място (2004 г.).

2.41.

- Комисията извърши оценка на слабостите, свързани с опростените митнически процедури, в своя годишен отчет за дейността за 2010 г. Освен това тя извърши инспекции по стратегията за митнически контрол във всички държави-членки и изготви тематичен доклад за слабостите, установени при тези инспекции и при одита от Палатата. Тя представи проект на този доклад на срещата на ACOR през декември 2010 г., като окончателна версия на доклада ще бъде обсъждана на срещата на ACOR през юли 2011 г.

Позицията на Комисията относно вписването в сметки Б на митническите задължения, възникнали по отношение на конфискувани стоки, се различава от тази на Сметната палата. Комисията проучи решенията на Европейския съд по делата Elshani (C-459/07) и Dansk Logistik (C-230/08) и заключи, че сегашната ѝ позиция може да бъде запазена.

Вж. отговора на Комисията в приложение 2.4.

- Относно собствения ресурс от БНД въпросът с ревизиите е разглеждан в документ GNIC/085, а ревизиите на БНД на държавите-членки се наблюдават посредством годишните отчети за качеството в контекста на регламента за БНД. Що се отнася до указанията на CMFB⁽¹⁾ за съобщаване на значителни статистически ревизии, Комисията (Евростат) ще продължи да набляга на необходимостта държавите-членки да прилагат тези указания, особено на срещите на Комитета по БНД. Комисията продължава обсъжданията с държавите-членки с цел прилагане на обща политика на ревизиране в ЕС, като взема предвид забележките на Палатата.

⁽¹⁾ Комитет по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2010 г. Палатата препоръчва на Комисията:

- Да продължи усилията си да следи за правилното използване на сметки Б и за изготвянето от счетоводните системи на изчерпателни и точни отчети по сметки А и Б на държавите членки, както и за по-нататъшното засилване на митническия надзор от страна на националните органи (ТСР).
- Да представи пред Комитета по БНД докладите за оценка на данните за БНД на държавите членки, за да може да замени през 2011 г. всички съществуващи общи резерви със специфични резерви за периода от 2002 г. насам. При оценката на БНД на държавите членки Комисията следва да вземе предвид оценката на системите за наблюдение и контрол в НСИ за съставянето на националните сметки и да уточни обхвата на становището, което изразява (собствени ресурси от БНД).

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 2/2008 ОТНОСНО ОБВЪРЗВАЩАТА ТАРИФНА ИНФОРМАЦИЯ

Въведение

2.42. През 2008 г. Палатата публикува Специален доклад № 2/2008 относно обвързващата тарифна информация (ОТИ) ⁽²⁶⁾. Обвързващата тарифна информация е решение за тарифно класиране, издавано в писмена форма от митническите органи на дадена държава членка по искане на икономически оператор. То е правно обвързващо за всички митнически органи в рамките на Европейския съюз по отношение на неговия титуляр до шест години от датата на издаването му.

2.43. Като цяло беше установено, че системата за ОТИ функционира добре. Въпреки това е необходимо да се извършат подобрения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Комисията ще продължи да проучва сметките Б и счетоводните системи при инспекциите си с цел да осигури точността на изпращаните от държавите-членки отчети по сметки А и Б. Както е посочено в точка 2.21, Комисията съсредоточи последните си инспекции на традиционните собствени ресурси предимно върху митническите проверки от държавите-членки и при бъдещите си инспекции ще продължи да проверява националния митнически надзор и действията на държавите-членки за засилването му.
- Комисията ще представи докладите за оценка през 2011 г., така че, когато е уместно, общите резерви да могат да бъдат заменени със специфични. Според Комисията прилаганият от нея подход (документни проверки на въпросниците за БНД, проверка на описите на БНД въз основа на въпросника за оценка на описа на БНД, допълнена от пряка проверка) е подходящ за окончателна оценка на БНД на държавите-членки. В този контекст системите за наблюдение и контрол (СНК) имат организационен характер и не дават конкретна информация за надеждността на сметките, която зависи главно от използваните статистически източници и методи, при все че СНК могат да спомогнат за намаляване на рисковете от грешки в националните сметки. Комисията ще продължи усилията си за разработване на насоки за СНК за съставяне на техните национални сметки от държавите-членки, като вземе предвид забележките на Палатата.

⁽²⁶⁾ ОВ С 103, 24.4.2008 г., стр. 1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

2.44. В решението си за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година ⁽²⁷⁾ Парламентът поиска от Комисията да положи усилия да разреши съществуващите проблеми и споровете относно тарифното класиране. Съветът прикани Комисията да усъвършенства системата за ОТИ и да извършва мониторинг на нейното изпълнение и прилагане в държавите членки, но подчерта, че евентуалната финансова отговорност на държавите членки, ако възникне такава, следва да се оценява изключително предпазливо ⁽²⁸⁾.

Проследяване на действията, предприети във връзка с изпълнение на препоръките

- а) *Препоръка:* Комисията следва да намали забавянията в разрешаването на проблемите с несъответстващите тарифни класирания (точки 43 и 44 от Специален доклад № 2/2008).

Постигнат напредък: Увеличен е броят на служителите, работещи по въпросите на ОТИ, и са намалени отбелязаните закъснения в разрешаването на проблемите с несъответстващите тарифни класирания.

- б) *Препоръка:* Комисията следва да оцени цялостния финансов ефект от издаването на неправилни ОТИ и да осъвремени базата данни за Европейска обвързваща тарифна информация — ЕВТИ-3 (точки 45 и 46 от Специален доклад № 2/2008).

Постигнат напредък: Комисията успя да докаже, че се стреми да търси отговорност от държавите членки за загубите, произтичащи от неправилни ОТИ.

В базата данни ЕВТИ-3 са въведени нови функции с цел постигане на по-голямо съответствие със законовите разпоредби. Потребителският интерфейс на публичната база данни ЕВТИ-3 вече е преведен на всички официални езици на ЕС (с изключение на малтийски и ирландски), а базата данни непрекъснато се осъвременява.

- в) *Препоръка:* Следва да се усъвършенства нормативната уредба, допълнена и от административните указания на Комисията (точка 47 от Специален доклад № 2/2008).

Постигнат напредък: Прието е изискването вносителите да декларират ОТИ при вноса на стоките ⁽²⁹⁾, но то ще започне да се прилага едва след като влезе в сила осъвремененият митнически кодекс. Тези разпоредби имат за цел също да подобрят управлението на „гратисния период“.

⁽²⁷⁾ Решение на Европейския парламент от 23 април 2009 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за 2007 финансова година, раздел III — Европейска комисия.

⁽²⁸⁾ 2881-во заседание на Съвета, Люксембург, 23 и 24 юни 2008 г.

⁽²⁹⁾ Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс) (ОВ L 145, 4.6.2008 г., стр. 1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

2.44.**б)**

Комисията ще продължи да проучва неправилното използване на ОТИ, което има отрицателен ефект върху традиционните собствени ресурси, и при необходимост ще потърси финансова отговорност от държавите-членки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- г) Препоръка: Комисията следва да насърчава държавите членки да коригират отбелязаните слабости (точка 48 от Специален доклад № 2/2008).

Постигнат напредък: По време на посещенията за извършване на мониторинг Комисията проследи предприетите действия по случаите на неспазване на нормативните изисквания и отбелязаните от Палатата слабости.

Заклучения

2.45. Комисията е извършила подобрения в системата за ОТИ и наблюдава нейното изпълнение и прилагане в държавите членки. Основните корективни мерки обаче ще бъдат резултатни само когато осъвремененият митнически кодекс влезе в сила, а Комисията следва да продължи усилията си да разрешава в по-кратки срокове въпросите, свързани с класирането.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- г) Комисията извърши цялостен мониторинг на държавите-членки в рамките на процедурите във връзка с управлението на ОТИ. Тази дейност започна в средата на 2007 г. и все още продължава под формата на последващи действия. Освен това Комисията възнамерява през 2011 г. да извърши 5 инспекции на ТСР на място по отношение на ОТИ.

Комисията постоянно проследява напредъка на държавите-членки и редовно предприема действия спрямо слабостите при прилагането на правните изисквания.

2.45. Комисията отбелязва това и продължава да полага усилия за ускоряване на разрешаването на проблемите с класирането.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

	2010 г.				2009 г.	2008 г.	2007 г.				
	ТСР	ДДС/БНД, корекции по Бюджетен дял 1	Други приходи	Общо							
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА											
Общ брой операции (в т.ч.):	6	43	6	55	62	60	66				
Нареждания за събиране на вземания	6	43	6	55	62	60	66				
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾											
Процент на тестваните операции, които представляват:											
Операции, незасегнати от грешки	100 %	(6)	100 %	(43)	100 %	(6)	100 %	(55)	95 %	100 %	100 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	5 %	0 %	0 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ											
Вероятен процент грешки ⁽²⁾								0 %			

⁽¹⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

⁽²⁾ Тъй като не бяха открити съществени грешки, представен е само вероятният процент грешки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол

Проверена система	Ключови вътрешни контроли (Комисия)			Ключови вътрешни контроли в одитираните държави членки	Цялостна оценка
	Проверки на Комисията в държавите членки	Изчисляване и документни проверки на дължимите вземания от страна на Комисията	Управление на резервите/изпълнението на бюджета от страна на Комисията		
ТСР	Ефективни	Ефективни	N/A	Частично ефективни	Ефективни
ДДС/БНД	Ефективни	Ефективни	Ефективни	N/A	Ефективни
Корекция за Обединеното кралство	N/A	Частично ефективни	N/A	N/A	Частично ефективни
Откази от събиране на вземания	N/A	Ефективни	Ефективни ⁽¹⁾	N/A	Ефективни
Глоби и санкции	N/A	Ефективни	N/A	N/A	Ефективни

N/A: Няма данни (не се прилага или няма оценка)

⁽¹⁾ При извършените през 2010 г. откази от събиране на вземания Палатата установи слабости в управлението на Комисията в предходните години, които увеличават риска от несъбиране на дължимите вземания.

Обща оценка на системите за наблюдение и контрол

Обща оценка	2010 г.	2009 г.	2008 г.	2007 г.
	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Бюджет“	без резерви по отношение на собствените ресурси	N/A	Съществената слабост на системите, открита при одита на Палатата на надеждността на отчетите за ТСП в Белгия, е била установена и от инспекцията на Комисията. Палатата счита, че е било необходимо тази слабост да бъде отразена в годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“ (вж. точка 2.37). Откритата от Палатата грешка в изчислението на Комисията на окончателната сума на корекцията за Обединеното кралство за 2006 г. е описана в годишния отчет за дейността на ГД „Бюджет“, в който са изложени въведените впоследствие допълнителни контролни мерки. Въпреки това, имайки предвид критериите на Комисията за същественост, Палатата счита, че е трябвало да бъдат изразени резерви в декларацията за достоверност на директора на Генерална дирекция „Бюджет“. (вж. точка 2.38).	Б	А

N/A: Няма данни (не се прилага)

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А - Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б - Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В - Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПРИХОДИТЕ

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2009 г.	В своя годишен доклад за 2009 г. (точка 2.32.) Палатата обръща внимание на одитните резултати, представени в Специален доклад № 1/2010 относно опростените митнически процедури за внос, и заявява, че в годишния си отчет за дейността за 2010 г. Комисията следва да вземе предвид заключенията от този доклад, както и да проследи предприетите действия във връзка с констатациите ѝ от извършените от нея проверки на опростените процедури и стратегията за контрол на държавите членки.	Комисията признава съществуването на слабости в митническия контрол при опростените процедури в държавите членки. Въпреки това, имайки предвид извършваните от нея проверки, преобладаващото положително отношение на държавите членки към констатациите на Палатата и незначителното цялостно финансово отражение на установените грешки, Комисията прецени, че не е необходимо да се изразяват резерви по този въпрос в декларацията на генералния директор (която се включва в годишния отчет на ГД „Бюджет“).	Комисията извърши оценка на слабостите, свързани с опростените митнически процедури, в своя годишен отчет за дейността за 2010 г. Тя проследява действията, предприети от държавите-членки в отговор на констатациите от нейните инспекции и от одитите от Палатата. Няколко държави-членки вече докладваха за коригиращите действия, които са предприели или предприемат за преодоляване на установените слабости в контрола. Тези действия ще бъдат проверени при бъдещи инспекции. Освен това Комисията извърши инспекции по стратегията за митнически контрол във всички държави-членки и изготви тематичен доклад за слабостите, установени при тези инспекции и при одита от Палатата. Тя представи проект на този доклад на срещата на ACOR през декември 2010 г. На държавите-членки беше дадено време да изпратят забележките си по този проект и окончателна версия на доклада, отчитаща тези забележки, ще бъде обсъждана на срещата на ACOR през юли 2011 г.	Палатата отчита направената от Комисията оценка и ще извърши собствен анализ заедно с проследяването на предприетите действия по нейния специален доклад относно опростените митнически процедури за внос.

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2009 г.	В своя годишен доклад за 2009 г. (точка 2.22) Палатата изразява становище, че митническите задължения, възникнали по отношение на стоки, задържани след преминаване на първия митнически пункт на територията на Общността, следва да се записват в сметки Б. Това мнение, което е в съответствие с решението на Съда на ЕС от април 2009 г. (Дело С-459/07 от 2 април 2009 г.), не се споделя от Комисията.	Комисията е анализирала неотдавнашното решение на Съда на ЕС (от април 2010 г.) по сходен въпрос (Дело С-230/08).	Позицията на Комисията относно вписването в сметки Б на митническите задължения, възникнали по отношение на конфискувани стоки, се различава от тази на Сметната палата. Позицията на Комисията се основава на член 867а от Регламент (ЕИО) № 2454/93 за прилагане на Митническия кодекс на ЕС, съгласно който задържаните и конфискуваните стоки следва да се считат за поставени под режим на митническо складиране в съответствие с член 98 от Митническия кодекс. За поставените под този режим стоки възникването на митническото задължение се счита за спряно и следва да не бъде извършвано записване в сметките. Комисията проучи решенията на Европейския съд по делата Elshani (С-459/07) и Dansk Logistik (С-230/08) и заключи, че сегашната ѝ позиция може да бъде запазена.	Сметната палата поддържа становището си относно вписването в сметки Б на митнически задължения, възникнали по отношение на стоки, които са задържани. Това мнение е в съответствие с двете решения на Съда на ЕС.
	В своя годишен доклад за 2009 г. (точка 2.27) Палатата отбелязва, че Комисията (в доклада си пред Съвета по икономически и финансови въпроси от януари 2010 г. относно гръцката държавна статистика за бюджетния дефицит и дълга) изразява съмнения относно качеството на гръцката макроикономическа статистика, в т.ч. и на националните сметки. Също така Комисията и Съветът поставиха под въпрос ефективното функциониране на системите за наблюдение и контрол на националната статистическа служба на Гърция, която предоставя и данни за БНД за изчисляването на собствените ресурси.	Задълбоченият анализ на Комисията на евентуалното въздействие на въпросите, свързани с тази проверка на данните на Гърция за бюджетния дефицит и дълга, не показва съществено отражение върху нивата на БВП/БНД. Проверките на Комисията (Евростат) през 2010 г. на фискалните данни за Гърция, извършени с цел проследяване на предприетите действия във връзка с отбелязаните слабости в доклада ѝ от януари 2010 г., показаха отражение върху нивото на БВП на Гърция в рамките на 0,5 % — 0,9 %.	Отговорът, който Комисията даде през пролетта на 2010 г. по забележката на Палатата при изготвянето на годишния доклад на Палатата за 2009 г., се отнасяше до констатациите в доклада от януари 2010 г., в които не се засяга въпросът с прекласифицирането на публичните дружества. Отражението върху посочения от Палатата БВП произтича от прекласифицирането на публичните дружества в резултат на приключената през ноември 2010 г. работа. Следователно не е необходимо да се преразгледа отговорът на Комисията по забележката в годишния доклад на Палатата за 2009 финансова година. Ревизиите на данните на държавите-членки за предходни години се проследяват от Комисията през следващите години съгласно установените процедури за наблюдение на БНД.	Оценката на Комисията относно отражението върху БВП/БНД на слабостите, свързани с гръцката държавна статистика за бюджетния дефицит и дълга, следва да отрази резултатите от нейната работа, приключила през ноември 2010 г.

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2009 г.	В своя годишен доклад за 2006 г. Палатата изрази констатации и оценки относно ревизирането на данните за БНД на Гърция (точки 4.24—4.26) и препоръча в точка 4.32 Комисията да: а) определи правила за известяване относно ревизирането на данните за БНД, за да могат Комисията и Комитетът по БНД да бъдат предупреждавани за основните ревизии; б) прилага координирана политика за ревизия на националните сметки, включително изискването за редовно съпоставяне спрямо референтни критерии (бенчмаркинг) и в) гарантира, че заключенията от контрола на гръцкия опис са на разположение достатъчно рано, за да се позволи включването на коригираните данни в сметките за финансова година 2007. В годишните си доклади за 2007, 2008 и 2009 г. Палатата проследи развитието по тези въпроси, съответно в приложение 4.2 (2007 и 2008 г.) и приложение 2.4 (2009 г.).	а) Четири държави членки известиха за съществени ревизии в своите въпросници и доклади за качеството на БНД за 2010 г. В един случай (Финландия) ревизията не е била съобщена предварително. б) На заседанието на Комитета по паричната и финансовата статистика и статистиката на платежния баланс (CMFB) през януари 2010 г. беше решено Комисията (Евростат) и Европейската централна банка да започнат изследване на въздействието на „политиката за ревизиране на националните сметки и платежните баланси“ през есента на 2010 г. и да представят резултатите от проучването в рамките на изследването на заседанието на CMFB през януари 2011 г. Предвид финализирането обаче на новия проект за ESA (Европейска система за национални и регионални сметки) и други задачи, беше решено стартът на изследването да бъде отложен за началото на 2011 г., а резултатите от изследването на въздействието да се представят на заседанието на CMFB през юли 2011 г. в) Комисията (Евростат) продължава сътрудничеството си с НСИ на Гърция, за да може да оттегли последната оставаща резерва по отношение на БНП за периода 1995—2001 г.	а) Комисията постоянно изпълнява на държавите-членки необходимостта да прилагат указанията, особено на срещите на Комитета по БНД и при двустранни контакти. Въпреки че в случая на Финландия беше предоставена предварително пълна информация по време на срещите на Комитета по БНД и при посещението във връзка с БНД във Финландия, Комисията ще продължи да наблюдава спазването на процедурата на CMFB от държавите-членки и да подчертава значението на това спазване. б) Без коментар. в) Комисията (Евростат) продължава сътрудничеството си с гръцките органи, за да може да оттегли оставащата резерва относно БНП за периода 1995—2001 г.	а) Комисията следва да предприеме адекватни мерки с цел да осигури прилагането на указанията за известяване относно съществени статистически ревизии (разработени от CMFB) от държавите членки. б) Палатата отбелязва, че не е постигнат напредък от Комисията (Евростат) през 2010 г. по отношение прилагането на обща политика за ревизиране на данните в Европейския съюз. в) Вж. точки 2.26, 2.27 и 2.29.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.5

ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА КОРЕКЦИЯТА ЗА ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО ЗА 2006 И СЛЕДВАЩИТЕ ГОДИНИ

1. Правилата за изчисляване на корекцията за Обединеното кралство за 2006 г. се съдържат в Решението относно собствените ресурси ⁽¹⁾ от 2000 г. и в работен документ на Комисията, одобрен от Съвета при приемането на Решението относно собствените ресурси ⁽²⁾.
2. Изчисляването на корекцията за Обединеното кралство включва няколко стъпки.
3. Първата стъпка включва:
 - a) изчисляване на разликата между:
 - i) процентния дял на Обединеното кралство в общия размер на базите за изчисляване на ДДС, за които не е определен таван ⁽³⁾,
 - ii) процентния дял на Обединеното кралство в общите разпределени разходи;
 - b) умножаване на получената разлика по буква a) по общата сума на разпределените разходи;
 - в) умножаване на получения резултат по буква б) с 0,66.
4. „Базите за изчисление на ДДС без таван“ представляват основите за начисляване на собствени ресурси от ДДС, съществуващи към момента на въвеждане на корекцията за Обединеното кралство.
5. „Разпределени разходи“ са разходите от бюджета на ЕС, които могат да бъдат разпределени за бенефициенти в държавите членки. От тях се изключват разходите, извършени извън Европейския съюз или разходите, които не могат да бъдат разпределени или идентифицирани. От общата сума на разпределените разходи е приспаднала сума, съответстваща на разходите за предприемане на държавите членки, присъединили се към Съюза през 2004 г.
6. Вторият етап в изчисляването на корекцията е изчисляването на „предимството за Обединеното кралство“, произтичащо от промените в собствените ресурси от ДДС, направени след въвеждането на корекцията за Обединеното кралство (намаление на изискуемата ставка за начисляване на ресурса от ДДС, „поставяне на таван“ на ДДС базите до 50 % от brutния национален доход (БНД) на държавата членка) и от въвеждането на четвъртия вид собствен ресурс, основаващ се на БНД.
7. Един елемент от изчислението на „предимството за Обединеното кралство“, имащ отношение към отправената в точка 2.16 критика, засяга изчисляването на унифицирана ставка за начисляване на собствените ресурси от ДДС, валидна за 2006 г. Става дума за приспадането от „максималната изискуема ставка“ за ДДС (0,50 % през 2006 г.) на определен фиксиран процент („замразена ставка“), който от своя страна е свързан с размера на отстъпката за Обединеното кралство. Посочената в точка 2.16 грешка се дължи на факта, че Комисията е прибавила „замразената ставка“ към „максималната изискуема ставка“, вместо да я приспадне от нея.
8. Друг елемент на корекцията е приспадането на т.н. „извънредни приходи от ТСП“. Държавите членки имат право да задържат 25 % от събраните ТСП, а при въвеждането на отстъпката за Обединеното кралство този процент е бил 10 %. Корекцията се намалява поради съответното намаляване на вноските от собствени ресурси от Обединеното кралство.
9. Правилата за изчисляване на корекцията за Обединеното кралство за годините, следващи 2006 г., се съдържат в Решението относно собствените ресурси от 2007 г. ⁽⁴⁾ и в нов работен документ на Комисията, одобрен от Съвета ⁽⁵⁾. Правилата, приложими за годините след 2006 г., значително се различават от тези, приложими за корекцията за 2006 г.

⁽¹⁾ Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета от 29 септември 2000 година относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 253, 7.10.2000 г., стр. 42).

⁽²⁾ Работен документ на Комисията относно изчисляването, финансирането, плащането и записването в бюджета на корекцията за бюджетните дисбаланси в съответствие с членове 4 и 5 от Решение 2000/597/ЕО (справка: 10646/00, добавка 2 към Бележка по точки „I/A“ от 21 септември 2000 г. от Генералния секретариат на Съвета до Комитета на постоянните представители/Съвета, приемане на Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета относно системата на собствените ресурси на ЕС).

⁽³⁾ Съгласно член 2, параграф 1, буква в) от Решение 2000/597/ЕО, базите за изчисляване на ДДС, които се взимат предвид за целите на собствените ресурси, не трябва да превишават 50 % от БНП (до 2001 г.)/БНД (от 2002 г. насам).

⁽⁴⁾ Вж. Решение 2007/436/ЕО, Евратом.

⁽⁵⁾ Работен документ на Комисията относно изчисляването, финансирането, плащането и записването в бюджета на корекцията за бюджетните дисбаланси в полза на Обединеното кралство (справка: 9851/07, добавка 2 към Бележка по точки „I/A“ от 23 май 2007 г. от Генералния секретариат на Съвета до Комитета на постоянните представители/ Съвета, приемане на Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета относно системата на собствените ресурси на ЕС).

10. По отношение на разпределените разходи, общите принципи за които остават непроменени (в сравнение с Решението за собствени ресурси от 2000 г.), следва по-конкретно да се отбележат два аспекта във връзка с критиките, отправени в точки 2.31—2.33.
- а) Съгласно работния документ на Комисията в случаите, когато Комисията разпределя разходи, за които знае, че ползвателят на средствата действа като посредник, плащанията следва да се отнасят, там където е възможно, към държавата членка (държавите членки), където пребивават крайните бенефициенти, пропорционално на техните дялове в тези плащания.
 - б) При изчисляването на корекцията за Обединеното кралство Комисията третира като разходи „действително извършените плащания“ за дадената година съгласно годишния бюджет или пренесените за следващата година неизползвани бюджетни кредити.
11. В точки 2.31—2.33 е посочено, че Комисията не е предприела необходимите стъпки за включване на общата сума на разпределените разходи в изчислението или за разпределяне на плащанията там, където е било възможно.

ГЛАВА 3

Земеделие и природни ресурси

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	3.1—3.16
Специфични характеристики на групата политики	3.2—3.15
Обхват и подход на одита	3.16
Редовност на операциите	3.17—3.22
Ефективност на системите	3.23—3.51
Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“	3.23—3.48
Системи, свързани с редовността на плащанията	3.23—3.41
Системи за възстановяване на неправомерно изплатени суми и финансови корекции	3.42—3.48
Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“	3.49—3.51
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	3.52—3.54
Заклучения и препоръки	3.55—3.60
Заклучения	3.55—3.56
Препоръки	3.57—3.60

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

3.1. В настоящата глава са представени специфичните оценки на Палатата по отношение на групата политики „Земеделие и природни ресурси“, която обхваща следните области на политика: 05 — „Земеделие и развитие на селските райони“, 07 — „Околна среда“, 11 — „Морско дело и рибарство“ и 17 — „Здравеопазване и защита на потребителите“. В **таблица 3.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2010 г.

Таблица 3.1 — Основна информация относно групата политики „Земеделие и природни ресурси“ за финансовата 2010 г.

(в милиони евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
5	Земеделие и развитие на селските райони	Административни разходи	131	Пряко централизирано
		Интервенции на селскостопанските пазари	4 314	Споделено
		Преки помощи	39 676	Споделено
		Развитие на селските райони	11 483	Споделено
		Предприемствени мерки	14	Децентрализирано
		Други	(7)	Споделено
			55 611	
7	Околна среда	Административни разходи	91	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	267	Пряко централизирано/непряко централизирано
			358	
11	Морско дело и рибарство	Административни разходи	40	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	616	Централизирано/споделено
			656	
17	Здравеопазване и защита на потребителите	Административни разходи	112	Пряко централизирано
		Оперативни разходи	478	Пряко централизирано/непряко централизирано
			590	

Общо административни разходи ⁽¹⁾	374
Общо оперативни разходи (в т.ч.)	56 841
— авансови плащания	851
— междинни/окончателни плащания	55 990
Общо плащания за годината	57 215

Общо поети задължения за годината	60 992
--	---------------

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 7.

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики**Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“**

3.2. Заложените в Договора цели ⁽¹⁾ на общата селскостопанска политика са да се увеличава селскостопанската производителност, като по този начин се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, да се стабилизируют пазарите, да се гарантира снабдяването и да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

3.3. Разходите по изпълнението на общата селскостопанска политика се финансират от бюджета на ЕС главно чрез два фонда ⁽²⁾: Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), от който се финансират преки помощи и пазарни мерки ⁽³⁾, и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), от който се съфинансират в различна степен програми за развитие на селските райони.

3.4. Основните финансирани по ЕФГЗ мерки (43 990 милиона евро) са:

- Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане“ (СЕП): плащанията по СЕП се основават на „права за получаване на плащане“ ⁽⁴⁾, всяко от които се активира с хектар допустима за подпомагане земя, декларирана от земеделския производител. През 2010 г. разходите по СЕП възлизат на 29,070 милиарда евро (73 % от преките помощи).
- Схемата за преки помощи „Схема за единно плащане на площ“ (СЕПП), която се състои в изплащане на фиксирани суми на хектар допустима за подпомагане земеделска земя. Понастоящем СЕПП се прилага в десет от новите държави членки ⁽⁵⁾ и през 2010 г. разходите по нея са на стойност 4,460 милиарда евро (11 % от преките помощи).
- Други схеми за преки помощи („обвързани с производството плащания“) се отнасят до специфични видове земеделско производство. През 2010 г. размерът на разходите по тях е 6,146 милиарда евро (16 % от преките помощи).

⁽¹⁾ Член 39 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

⁽³⁾ С изключение на някои мерки, като например мерките за насърчаване и схемата за предлагане на плодове в училищата, които се съфинансират.

⁽⁴⁾ Броят и стойността на правата за получаване на плащане на всеки земеделски производител се изчисляват от националните органи по един от моделите, предвидени в законодателството на ЕС. В историческия модел на всеки земеделски производител се предоставят права за получаване на плащане въз основа на средния обем получена помощ и обработвана земя през референтния период 2000—2002 г. Съгласно регионалния модел всички права за получаване на плащане в даден регион имат една и съща фиксирана ставка, като на земеделския производител се отпускат права за получаване на плащане за всеки допустим хектар земя, деклариран през първата година на заявлението. Смесеният модел съчетава историческия елемент с фиксираната ставка, а ако моделът е динамичен, историческият компонент намалява с всяка година, докато не се превърне в система с преобладаваща фиксирана ставка.

⁽⁵⁾ България, Чешка република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Румъния и Словакия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— Интервенции на селскостопанските пазари: основните мерки са интервенционно складиране и възстановявания при износ, като през последните години значението и на двете мерки намалява, и други мерки като специфична подкрепа за програми в сектора на виното, плодовете и зеленчуците и храните (възлизали общо на 4,314 милиарда евро през 2010 г.).

3.5. Разходите в областта „Развитие на селските райони“ се финансират от ЕЗФРСР, който обхваща голям брой мерки, като например агроекологични схеми, компенсаторни плащания за земеделие в необлагодетелствани райони, инвестиции в стопанства и инфраструктура в селските райони (11,497 милиарда евро) ⁽⁶⁾.

3.6. По всички схеми за пряко подпомагане от ЕФГЗ ⁽⁷⁾ и някои схеми за подпомагане от ЕЗФРСР получателите на помощ от ЕС са правно задължени да изпълняват изискванията за „кръстосано спазване“. Тези изисквания са свързани с опазването на околната среда, общественото здраве, здравето на животните и растенията, хуманното отношение към животните (законоустановени изисквания за управление), както и с поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) ⁽⁸⁾. В случаите на неспазване на тези изисквания законодателството на ЕС предвижда намаление или изключване ⁽⁹⁾ върху цялата сума на преките плащания, извършени въз основа на подадените заявления в течение на цялата календарна година, през която е констатирано неспазването на изискванията.

3.7. Единствено земеделските производители имат право на пряка помощ от ЕС. Земеделски стопанин е физическо или юридическо лице, което извършва селскостопанска дейност. Селскостопанска дейност се дефинира като производство или отглеждане на селскостопански продукти, включително събиране на реколта, доене, развъждане или отглеждане на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние ⁽¹⁰⁾. Поддържането на земята в ДЗЕС представлява минималната изисквана от кандидатата селскостопанска дейност, допустима за подпомагане.

3.6. Намаленията и изключванията се прилагат само ако несъответствието се дължи на действие или бездействие, което е пряко свързано със земеделските производители, и ако не са от незначителен характер.

⁽⁶⁾ Тази сума включва разходи за предишния програмен период, както и за предприемаческите инструменти.

⁽⁷⁾ Регламент (ЕО) № 73/2009 на Комисията (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16).

⁽⁸⁾ Докато стандартите за ДЗЕС, изложени в приложение III към Регламент (ЕО) № 73/2009, се прилагат във всички държави членки, законоустановените изисквания за управление, изложени в приложение II към същия регламент, са задължителни само в ЕС-15. За ЕС-10 законоустановените изисквания за управление се въвеждат постепенно между 2009 и 2013 г., а за ЕС-2 — между 2012 и 2014 г.

⁽⁹⁾ Съгласно членове 66 и 67 от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията (ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 18) размерът на намаляването за неспазване на дадено законоустановено изискване за управление или изискване за ДЗЕС може да варира между 1 % и 5 % в случай на небрежност и да доведе до пълен отказ за предоставяне на помощ в случай на умишлено неспазване.

⁽¹⁰⁾ Вж. член 1 и член 2, букви а) и в) от Регламент (ЕО) № 73/2009.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.8. Средствата по двата фонда се предоставят чрез 80 ⁽¹¹⁾ национални или регионални разплащателни агенции във всички 27 държави членки. Тези разплащателни агенции извършват плащания към бенефициентите, но преди това трябва пряко или чрез оправомощени органи да се уверят, че подадените заявления са допустими за подпомагане. Сметките и операциите на разплащателните агенции се проверяват от независими одитори (сертифициращи органи), които докладват пред Комисията през февруари на следващата година.

Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“

3.9. Политиката на Съюза в областта „Околна среда“ следва да допринесе за опазването и подобряването на околната среда, общественото здраве и рационалното използване на природните ресурси, включително на международно ниво. Финансовият инструмент за околна среда (LIFE) ⁽¹²⁾ е с най-голямо значение по отношение на финансирането (през 2010 г. разходите по него са в размер на 205 милиона евро). Чрез него ЕС участва в проекти в държавите членки, свързани с природата и биологичното разнообразие, както и политиката, управлението, информацията и комуникацията в областта на околната среда.

3.10. Европейският фонд за рибарство ⁽¹³⁾ (ЕФР) е основният инструмент в областта на политика „Морско дело и рибарство“ (през 2010 г. разходите по него са в размер на 395 милиона евро ⁽¹⁴⁾). Общата политика в областта на рибарството преследва същите цели като общата селскостопанска политика (вж. точка 3.2).

3.11. В рамките на областта на политика „Здравеопазване и защита на потребителите“, от една страна, ЕС допринася за опазването на здравето на хората, животните и растенията, а от друга страна — за защитата на потребителите (през 2010 г. разходите в тази област на политика са в размер на 478 милиона евро).

Авансови и междинни/окончателни плащания

3.12. При ЕФГЗ разходите се състоят главно от възстановявания от страна на ЕС (междинни/окончателни плащания) на субсидии, изплатени от държавите членки на земеделски стопани и други бенефициенти.

3.13. По отношение на ЕЗФРСР през 2010 г. всички плащания от бюджета са били за авансови и междинни плащания. За ЕФР са били извършени само междинни плащания.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.8. Съгласно член 5 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията сертифициращите органи проверяват веднъж годишно процедурите за вътрешен контрол на разплащателните агенции, заедно с техните годишни отчети.

⁽¹¹⁾ Брой на разплащателните агенции: 82 в началото на финансовата 2010 година, 81 в края на финансовата 2010 година (източник: Годишен отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 32).

⁽¹²⁾ Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 9.6.2007 г., стр. 1).

⁽¹³⁾ Финансовият инструмент за ориентиране на рибарството е заменен с ЕФР за текущия програмен период (2007—2013 г.) — Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета (ОВ L 223, 15.8.2006 г., стр. 1).

⁽¹⁴⁾ Тази сума включва разходи във връзка с предишни програмни периоди, по-специално по отношение на финансовия инструмент за ориентиране на рибарството.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.14. Плащанията в областта на политика „Здравеопазване и защита на потребителите“ не включват аванси. Държавите членки получават обратно средства въз основа на декларирани от тях разходи. В областта на околната среда се предвижда предварително финансиране с максимален размер от 40 % от финансовото участие на ЕС за проект по LIFE, както е заложено в съответното споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Значително намаляване на бюджетните кредити за плащания за ЕЗФРСР

3.15. В края на 2010 г. бюджетните кредити за плащания за ЕЗФРСР са намалени с 1,160 милиарда евро (около 9 % от първоначалните бюджетни кредити за плащания)⁽¹⁵⁾ преди всичко като последица от забавяне при извършване на разходите от страна на държавите членки поради трудности при предоставяне на национално съфинансиране в рамките на настоящата икономическа обстановка.

Обхват и подход на одита

3.16. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2 от приложение 1.1**. По отношение на одита на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ трябва да се отбележат следните специфични точки:

- по време на одита беше проверена извадка от 238 плащания, от които 146 плащания за ЕФГЗ, 80 плащания за ЕЗФРСР и 12 плащания по отношение на областите на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“. Всички случаи са се отнасяли до междинни и окончателни плащания;
- по отношение на ЕФГЗ оценката на системите обхвана одитите във връзка с ИСАК, подбрани въз основа на комбинация от критерии относно нивото на същественост, риска и други критерии на случаен принцип в 5 разплащателни агенции в три държави членки, прилагащи СЕП — Германия (Саксония и Долна Саксония), Испания (Кастилия Ла Манча и Екстремадура) и Обединеното кралство (Уелс). В друга държава членка (Франция) оценката обхвана системата за контрол на мярката „преструктуриране на захарната промишленост“. По отношение на областта „Развитие на селските райони“ Палатата подбра и провери на случаен принцип системите за наблюдение и контрол в Германия (Мекленбург-Предна Померания), Обединеното кралство (Шотландия), Румъния, Полша, Португалия, Италия (Тоскана), Латвия и Франция. По отношение на областта „Околна среда“ Палатата провери системите за вътрешен контрол на ГД „Околна среда“;
- за три разплащателни агенции в Гърция, България и Румъния е извършено проследяване на слабостите във връзка със системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), както и проверки на място, оповестени в рамките на декларациите за достоверност (DAS) за 2008 и 2009 г.;

⁽¹⁵⁾ Тези кредити са преразпределени за други програми посредством общо прехвърляне на бюджетни кредити.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- в допълнение към посочените по-горе одити на плащанията и системите са извършени координирани одити за Нидерландия и Чешката република съвместно с върховните одитни институции на тези две страни. В Нидерландия одитът включи проверка на допълнителна извадка от 55 плащания, 53 от които са извършени в рамките на мерки по ЕФГЗ, а две — във връзка с разходите в областта на развитието на селските райони. Направена беше и оценка на съответните системи за наблюдение и контрол. В Чешката република одитът включи проверка на 30 плащания по четири мерки от програмата за развитие на селските райони и оценка на съответните системи за наблюдение и контрол. Резултатите от проверката на тези допълнителни извадки са включени в изчислението за процента грешки ⁽¹⁶⁾;
- по отношение на кръстосаното спазване Палатата ограничи своите проверки във връзка със спазването на задълженията за ДЗЕС (минимална почвена покривка, избягване на навливането на нежелана растителност), за което могат да се получат доказателства и да се направи заключение по време на одитното посещение. Проверено е и спазването на някои законоустановени изисквания за управление (идентификация на животните и регистриране) за плащанията в рамките на ЕЗФРСР. Освен това в контекста на своите одити на системите Палатата извърши анализ на прилагането на стандартите за ДЗЕС на национално ниво, както и на системите за контрол, въведени в държавите членки. В случай на установяване на несъответствия, те не се включват при изчисляването на процента грешки;
- прегледът на изложенията на ръководството обхваща годишните отчети за дейности на ГД „Земеделие“, ГД „Действия по климата“, ГД „Околна среда“, ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Здравеопазване и потребители“;
- в допълнение към това, за да направи оценка на базата за решенията за финансово уравниване на Комисията, Палатата прегледа 61 сертификата и доклада на сертифициращите органи за 56 разплащателни агенции.

⁽¹⁶⁾ С оглед да направи своята оценка на процента грешки, Палатата съпостави резултатите от извадките на операции в Нидерландия и в Чешката република, за да отрази частта от разходите за ОСП, извършени във всяка от тези две държави.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

3.17. Резултатите от проверката на операциите са обобщени в **приложение 3.1**. При проверката от страна на Палатата на извадката от операции е констатирано, че 37 % от тях са засегнати от грешки. Според оценката на Палатата най-вероятният процент грешки в резултат на проверката на операциите е 2,3 % ⁽¹⁷⁾. Палатата е установила също така нередовни авансови плащания към държавите членки на стойност 401 милиона евро (които представляват 0,7 % от общия размер на плащанията за годината) от страна на Комисията (вж. точка 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. Одитът на Палатата потвърди резултатите от предишни години, според които честотата и въздействието на грешките в плащанията варират в зависимост от областите на политика. Палатата отбелязва, че разходите за развитие на селските райони са в особена степен изложени на грешки. За разлика от това при обхванатите от ИСАК директни плащания не са били установени съществени грешки.

3.19. При ЕФГЗ от 146 избрани операции 39 (27 %) са засегнати от грешки. 29 (74 %) от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки. По отношение на разходите за развитие на селските райони от 80 избрани операции 40 (50 %) са засегнати от грешки. 21 (52 %) от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки. По отношение на областите на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“ от 12 избрани операции 8 (67 %) са засегнати от грешки. 4 (50 %) от тези операции са засегнати от количествено измерими грешки.

3.20. През 2010 г. при 54 (62 %) от операциите, засегнати от грешки, се наблюдават количествено измерими грешки относно допустимостта, а най-често относно точността (97 % при ЕФГЗ и 52 % при ЕЗФРСР), по-специално поради наддекларирани на допустима за подпомагане земя.

3.21. Примери за грешки, установени от Палатата (вж. пример 3.1):

⁽¹⁷⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки посредством представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-точната прогнозна стойност (позната като най-вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 0,8 % и 3,8 % (съответно долната и горната граница на процента грешки).

⁽¹⁸⁾ Тези авансови плащания не са били част от подбраната популация в рамките на подхода, използван понастоящем от Палатата. Въпреки че са нередовни, тези плащания не оказват въздействие върху правилното изплащане на сумите на крайните бенефициенти.

3.17. *Заключението на Палатата относно Земеделие и природни ресурси потвърждава положителната тенденция, че през последните години най-вероятният процент на грешки се приближава до прага на същественост от 2 %. Комисията отбелязва също така, че относно разхода за ЕФГЗ, който през 2010 г. възлизаше на 77 % от всички разходи по тази глава, най-вероятната грешка е доста под прага на същественост, а за преките плащания, покрити от ИСАК, този процент е дори по-малък.*

Освен това рискът за бюджета на ЕС е адекватно покрит от системата за улавяване с оглед съответствието.

Авансовите плащания в размер на 401 млн. EUR не представляват нередовни плащания към крайни бенефициенти. Освен това възстановяването на въпросните суми продължава и ще приключи до края на 2011 г.

3.18. *Комисията споделя становището на Палатата, че в някои направления на разходи за развитие на селските райони честотата на грешките е по-голяма, но според Комисията надзорните и контролните системи постоянно се усъвършенстват. Комисията смята, че в резултат на това процентът на грешките в това направление намалява.*

3.19. *Комисията отбелязва, че повечето от количествено измеримите грешки са относително малки във финансово изражение и включват предимно малки разлики в повторното изтерване на парцелите, извършено от Палатата (вж. параграф 3.20).*

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Пример 3.1

Пример за грешка по отношение на допустимостта в рамките на ЕФГЗ

Извършено е плащане до националните органи на държава членка в размер на 4,3 милиона евро за 1 965 тона масло от интервенционни запаси ⁽¹⁹⁾, предоставено вместо плащане (бартер) на спечелилите търга оференти ⁽²⁰⁾ във втора държава членка в рамките на програмата за продоволствена помощ на ЕС за нуждаещи се лица. В замяна на маслото оферентите (икономическите оператори) са предложили доставянето в полза на най-нуждаещите се лица на различни видове сирене и други млечни продукти.

Съгласно действащите правила на ЕС ⁽²¹⁾ икономическият оператор няма право да пуска маслото на пазара в държавата членка, в която то е предмет на интервенция, а трябва да го прехвърли към втора държава членка. Целта на това изискване е да се възпрепятства връщането на маслото в държавата членка, в която то е било купено на базата на интервенция за целите на управлението на пазара ⁽²²⁾. Маслото от интервенционните запаси е било прехвърлено на границата на втората държава членка ⁽²³⁾, където са били проверени контролните документи съгласно правото на ЕС. По-голямата част от маслото обаче не е било разтоварено, а незабавно е било върнато в първоначалната държава членка, където е било пуснато за продажба на дребно в нарушение на правилата на ЕС ⁽²⁴⁾.

Пример за грешка по отношение на точността в рамките на ЕФГЗ

Палатата установи случаи на плащания по СЕП на около 12 500 отделни бенефициента, които са направени въз основа на остарели данни от СИЗП, което е довело до надплащане на обща стойност от 11 милиона евро. В нарушение на законодателството на ЕС националните органи са взели решение да начислят сумата на националния бюджет, а не да възстановят неправомерно платените суми от земеделските производители, като по този начин са предоставили без разрешение национално финансово подпомагане. Отделните плащания към земеделските производители са наддекларирани и съответно нередовни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 3.1

Пример за грешка по отношение на допустимостта в рамките на ЕФГЗ

Комисията смята, че целта на схемата — а именно безплатната доставка на храна на най-нуждаещите се лица — е напълно постигната в този случай и стойността на сиренето и маслото, предоставени на тези лица, надхвърля финансовия разход от бюджета на ЕС. Тя смята също така, че този случай касае предимно ефективността на конкретно правило в схемата за 2009 г., което не забранява повторното прехвърляне на продуктите, както в този случай, на първата държава-членка от друг оператор, в съответствие с принципа за свободно движение на стоки. Следователно, въпреки че основната цел на тази доставка не е постигната напълно, Комисията не вижда основание за възстановяване на въпросните суми.

Проблемът бе ограничен в рамките на програмата за 2009 г., тъй като подобни правила не бяха включени в следващите програми.

Комисията обаче ще разгледа възможности за увеличаване на прозрачността на бартерните споразумения, които са съществени елемент от схемата за помощ за най-нуждаещите се лица и която Комисията възнамерява да продължи и в бъдеще.

Пример за грешка по отношение на точността в рамките на ЕФГЗ

Комисията е наясно с въпросните слабости в СИЗП и ги разглежда в рамките на системата за уравнивяване с оглед на съответствието. Тук следва да се отбележи обаче, че съгласно член 73(4) от Регламент (ЕО) № 796/2004, задължението за погасяване от земеделския стопанин не се прилага, ако плащането е извършено по грешка на компетентния орган или на друг орган и ако грешката не е могла да бъде разумно разкрита от земеделския стопанин. Във всеки случай решението на националните органи да финансират сумите от националния бюджет е довело до това, че бюджетът на ЕС не е финансирал неправотерни разходи.

⁽¹⁹⁾ Тази стойност е част от всички плащания към тази държава членка в размер на 21,6 милиона евро за общо количество масло от интервенционни запаси в размер на 9 894 тона.

⁽²⁰⁾ Кандидатите са приканени да представят офертите си за доставката на продукт в замяна на масло от интервенционните запаси.

⁽²¹⁾ Член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1111/2009 на Комисията (ОВ L 306, 20.11.2009 г., стр. 5).

⁽²²⁾ Съображение 7 от Регламент (ЕО) № 1111/2009.

⁽²³⁾ Общият размер на сумата, поета от бюджета на ЕС за транспортирането на 9 894 тона масло, се равнява на 0,9 милиона евро.

⁽²⁴⁾ В своя специален доклад № 6/2009 относно Европейската програма за хранителни помощи за най-нуждаещите се лица Палатата вече е посочила, че бартерните споразумения с интервенционни запаси не са уместни, невинаги гарантират прозрачност, невинаги са рентабилни и следва да бъдат преустановени.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Примери за грешки в допустимостта — ЕЗФРСР

Неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки: в случая на финансиран в рамките на ЕЗФРСР проект за изграждането на велосипедна алея бенефициентът директно е възложил част от строителните работи. Тъй като липсва процедура за възлагане на поръчка, Палатата счита, че част от плащанията по тази поръчка са нередовни.

Неспазване на специфични критерии за допустимост: извършено е плащане в рамките на мярката за развитие на селските райони „подобряване на икономическата стойност на горите“. Целта на проекта е „разреждане“ на дървесните насаждения в гора с оглед подобряване на качеството и стойността на дървения материал. Два от критериите за допустимост, на които е трябвало да отговаря бенефициентът, са: 1. гъстотата на дърветата преди разреждането следва да бъде най-малко 800 единици на хектар и 2. дейностите по разреждане следва да бъдат извършени в периода октомври—януари, така че да се намалят фитосанитарните рискове. Тези два критерия за допустимост не са спазени: гъстотата на дърветата преди разреждането е била 600 единици на хектар, а самата дейност е извършена в периода март—май. Следователно плащането е нередовно.

Примери за грешки в областите на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“

ГД „Околна среда“ неправилно е приспаднала допустими разходи за персонал в рамките на проект по програма LIFE III. Това е било отчасти компенсирано чрез приемането на разходи за заплати, изплатени извън допустимия период по проекта. Освен това оправдателните документи относно декларираните разходи са били непълни.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Примери за грешка по отношение на допустимостта в рамките ЕЗФРСР

Неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки:

Комисията ще разгледа този случай в рамките на системата за уравниване с оглед на съответствието.

Неспазване на специфични критерии за допустимост:

Комисията констатира, че условието за допустимост, свързано с периода на работа, изглежда е било определено от регионалните органи без правилна оценка на основателния характер и въздействието. Тя препоръчва на държавите-членки да изградят прозрачни процедури, включително по отношение на всички заинтересовани лица, при определяне на специфични критерии за допустимост не само в националните правила, но и на регионално равнище.

3.22. В периода 2007—2009 г. Съветът приема редица решения за увеличаване на бюджета за развитие на селските райони с 5,43 милиарда евро основно в отговор на „новите предизвикателства“ (като например изменение на климата, опазване на биологичното разнообразие, ...). От тази сума 3 милиарда представляват трансфер на средства от мерките за пряко подпомагане към мерките за развитие на селските райони („модуляция“). В резултат на това държавите членки са увеличили своите програми за развитие на селските райони и през 2010 г. Комисията е извършила авансови плащания за тези допълнителни програми в размер на 401 милиона евро. Законодателството обаче не предвижда подобен вид авансови плащания (предварителното финансиране е разрешено единствено когато програмите за развитие на селските райони са одобрени в началото на програмния период, т.е. през 2007—2008 г., а не когато се изменят). В допълнение законодателството изрично забранява предварителното финансиране на средства от модуляция. Следователно липсва правно основание за плащането от 401 милиона евро.

3.22. Комисията е съгласна с констатацията на Палатата, но отбелязва, че авансовите плащания в размер на 401 млн. EUR не представляват нередовни плащания на крайни бенефициенти. Възстановяването на въпросните суми продължава и ще приключи до края на 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ**Област на политика „Земеделие и развитие на селските райони“***Системи, свързани с редовността на плащанията*

3.23. В **приложение 3.2** се съдържа обобщение на резултатите от проверката на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), която е основната система за контрол, осигуряваща редовността на операциите по ЕФГЗ и ЕЗФРСР ⁽²⁵⁾.

3.24. При извършване на одити през 2010 г. на шест разплащателни агенции Палатата констатира, че системата ИСАК осигурява по ефективен начин редовността на плащанията в четири агенции и отчасти ефективно в останалите две. Освен това Палатата извърши последващи одити в три разплащателни агенции и установи, че все още има слабости в СИЗП и в качеството на проверките на място.

3.25. Що се отнася до одитираните девет системи за наблюдение и контрол в областта „Развитие на селските райони“, Палатата констатира, че две от въведените системи за контрол са неефективни, шест са частично ефективни, а една е ефективна по отношение на осигуряването на редовността на плащанията.

3.26. Във всяка държава членка ИСАК се състои от база данни на стопанствата и заявленията, системи за идентификация на земеделски парцели и за регистрация на животни, както и регистър на правата за плащане в тези държави-членки, които прилагат СЕП. Системата предвижда няколко контролни механизма по отношение на допустимостта за подпомагане: административна проверка на всички заявления, кръстосани проверки на базите данни, за да се предотврати дублирането на заявления за едни и същи площи или животни, както и минимум 5 % проверки на място в стопанствата, които се извършват от разплащателните агенции.

3.24. По отношение на шестте разплащателни агенции, одитирани от Палатата през 2010 г., заключенията на Палатата са за значително подобрение в сравнение с предходната година, когато според нея само 1 от 8-те одитирани ИСАК е била ефективна. Освен това установените от Палатата слабости в две от тях са от незначителен характер и до известна степен не са носели риск за бюджета на ЕС. Във всеки случай данните за контрола в тези разплащателни агенции, които са били валидирани от сертифициращите органи, показват, че тези слабости не са оказали съществено потенциално финансово въздействие на ниво разплащателна агенция.

По отношение на трите последващи одита, извършени от Палатата, засегнатите страни членки (България, Румъния и Гърция) са изпълнили или ил предстои да изпълнят планове за действие за отстраняване на слабостите в техните ИСАК. В резултат на това ситуацията в тези страни членки се е подобрила значително.

По отношение на общата оценка на ИСАК виж също отговора в параграф 3.29.

3.25. Комисията е съгласна с Палатата относно двете надзорни и контролни системи, които са оценени като неефективни. По отношение на другите държави-членки одитите на Комисията показват, че те са изградили системи, които са ефективни или частично ефективни, с изключение на тези за терките по Ос 2 в България, Португалия и Румъния (вж. Годишен отчет за дейността за 2010 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“).

⁽²⁵⁾ Регламент (ЕО) № 73/2009 и Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията (ОВ L 316, 2.12.2009 г., стр. 65).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.27. ИСАК обхваща основните схеми, финансирани от ЕФГЗ, по-специално СЕП, СЕПП и всички схеми за подпомагане, обвързани с производство и площ, а също така и схемите за премии за животни. В рамките на ЕЗФРСР, и особено в областта на агроокологичните мерки и необлагодетелстваните райони, проверката на някои основни елементи, като например допустима площ и брой животни, се извършва чрез ИСАК, а за други са установени специално предвидени контроли⁽²⁶⁾.

3.28. Одитът на Палатата във връзка с ИСАК включи проверка на спазването на разпоредбите на съответните регламенти и оценка на ефективността на системите за осигуряване редовността на операциите. По-специално бяха разгледани следните елементи:

- I) административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни;
- II) системи за контрол, базирани на проверки на място;
- III) системи, осигуряващи изпълнението и контрола на кръстосаното спазване.

Нарушаването на изискванията за кръстосано спазване възпрепятства пълното изплащане на пряката помощ от ЕС, тъй като бенефициентите са правно задължени да спазват тези изисквания (вж. точка 3.6).

3.29. Годишните одити на системите ИСАК, които Палатата извърши през последните години, показват, че ефективността на ИСАК е засегната от неточна информация в базите данни, непълни кръстосани проверки или неадекватно или непълно проследяване на аномалиите. Палатата е установила тези слабости в някои разплащателни агенции. По-специално по отношение на два ключови контрола, а именно кръстосаните проверки на парцелите, декларирани в рамките на СИЗП, и проверките на място на тези парцели, е било установено, че съдържат слабости в различни одитирани от Палатата разплащателни агенции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.28.

III) Комисията напълня, че изпълнението на критериите за кръстосано спазване от страна на земеделските стопани не представлява критерий за допустимост и следователно контролите на тези критерии не се отнасят до законността и редовността на основните операции. Земеделските стопани, които не спазват тези критерии, имат право да получат плащания, но биват санкционирани на базата на сериозността, степента, честотата и повторемостта на установеното неспазване, както и въз основа на небрежност или утайка на съответния бенефициент.

3.29. Комисията смята, че ИСАК по принцип е ефективна система за контрол за ограничаване на риска от грешки или нередовни разходи.

Цялостната ефективност и постоянно подобряване на ИСАК се потвърждава от резултатите от одитите на съответствието, извършени от Комисията през последните години във всички държави-членки, отчетения нисък процент в контролната статистика, получена от държавите-членки, който се проверява и удостоверява от сертифициращите органи, както и от собствените констатации на Палатата в Декларациите за съответствие за 2010 г., които показват процент на грешка от 1 % по отношение на преките плащания.

Останалите недостатъци обикновено са по-незначителни и не водят до по-ниска ефективност на ИСАК, а по-скоро допринасят за нейното усъвършенстване. Всички тези слабости се проследяват чрез процедури за уравняване с оглед съответствие, които гарантират, че рискът за бюджета на ЕС е адекватно покрит.

Виж също отговора на Комисията по т. 3.24.

⁽²⁶⁾ Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 74).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

I) Административни процедури и контролни механизми за осигуряване на правилно плащане, включително качество на базите данни

3.30. Разплащателните агенции трябва да извършват административни проверки, за да установят дали заявленията отговарят на условията на програмата ⁽²⁷⁾. Административните проверки следва да включват, когато е възможно и целесъобразно, кръстосани проверки, също така и с информацията от ИСАК. Палатата провери дали базите данни са пълни и надеждни, дали при проверките са идентифицирани аномалии, както и дали са предприети действия за коригиране на грешките. По-долу са изложени основните констатирани слабости на системите.

ЕФГЗ

3.31. Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) представлява база данни, в която се записват всички земеделски площи (референтни парцели) на дадена държава членка, включително възможното използване на ортофотоснимки ⁽²⁸⁾. В три държави (Гърция, Румъния и Испания) Палатата установи случаи, в които референтните парцели за „постоянни пасища“ ⁽²⁹⁾ са били вписани в СИЗП като 100 % допустими, въпреки факта, че са били частично покрити с гъста гора или други недопустими елементи и следователно са само частично допустими (вж. пример 3.2).

Пример 3.2

В Испания (Кастилия Ла Манча и Екстремадура) Палатата установява случаи, при които посочените като постоянни пасища референтни парцели са регистрирани в СИЗП като напълно допустими, въпреки че само частично са били покрити с трева, а останалата им площ е била покрита с недопустими елементи, като камъни, храсти, гъста гора и т.н. В Гърция съществуват случаи, при които цели гори са счестени за постоянни пасища и поради това са допуснати за плащания по СЕП. В резултат на това регистрираната в СИЗП допустима площ, която е използвана и за кръстосани проверки, често е наддекларирана. Това се отразява отрицателно на качеството на тези кръстосани проверки.

3.31. Когато в резултат на одита е констатирано, че земя е получила пряка помощ в нарушение на законовите изисквания, са стартирани процедури за улавяване с оглед съответствие.

Пример 3.2

Комисията е запозната със ситуацията в Гърция и е помолила гръцките власти да коригират проблемите. Относно ситуацията в Испания Комисията е констатирала подобни проблеми на тези, посочени от Палатата за други автономни общности.

Констатираните проблеми в двете държави-членки не винаги систематично водят до нередовни плащания и когато са довели до такива плащания, Комисията разглежда въпроса чрез процедурите за улавяване с оглед съответствие.

⁽²⁷⁾ Член 11 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 и член 24 от Регламент (ЕО) № 796/2004.

⁽²⁸⁾ Член 17 от Регламент (ЕО) № 73/2009 постановява, че системата за земеделски парцели се създава на базата на карти или документи от поземлените регистри или други картографски документи. Използваните техники се основават на компютризирана географска информационна система, която е желателно да включва въздушни или сателитни ортогонални изображения, с хомогенен стандарт, гарантиращ точност, равна поне на картографско изображение с мащаб 1:10 000.

⁽²⁹⁾ Член 2 от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията (ОВ L 316, 2.12.2009 г., стр. 1) постановява, че „постоянно пасище“ означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин или чрез култивиране. Това означава, че площи без трева/тревиста растителност, като гори, камъни, водоеми, пътеки не са част от постоянно пасище и следователно не представляват допустима площ, така както е определена в член 34, параграф 2 и член 2, буква з) от Регламент (ЕО) № 73/2009.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.32. В пет държави членки (България, Нидерландия⁽³⁰⁾, Гърция, Румъния и Испания) Палатата е установила слабости при актуализирането на информацията в СИЗП.

3.33. По отношение на системата за контрол извън ИСАК за мярката „преструктуриране на захарната промишленост“ във Франция Палатата установи, че системата е само частично ефективна (вж. пример 3.3).

Пример 3.3

В рамките на план за реструктуриране на ЕС на производителите на захар, които се отказват от една част или от цялата си квота, се отпуска финансова помощ за всеки тон отказана квота захар през 2008/2009 г., като сумата варира от 218,75 евро (обикновено отказване от квота) до 625 евро (в случай на пълно демонтиране на производствените съоръжения). Производителят трябва да прехвърли отказаната квота към производствени съоръжения в рамките на максималното им натоварване. 10 % от помощта трябва да се изплаща на растениевъди, които поради отказаната квота губят правата си за доставяне на захарно цвекло на производителя на захар.

Във Франция за демонтиране на производствени съоръжения на производител на захар е предоставена помощ в еквивалент на 93 500 тона отказана квота. Непосредствено преди да кандидатства за тази помощ обаче, бенефициентът е кандидатствал за увеличаване на производствената мощност на своите съоръжения от 72 000 на 93 500 тона и тази молба е била одобрена. Въпреки това действителното производство на фабриката никога не е надвишавало 60 000 тона. Увеличението на мощността е било изкуствено създадено с цел получаване на по-голям размер подпомагане, а именно 625 евро/тон за поне 21 500 тона. В допълнение 10 % от тази помощ са изплатени на растениевъди, които никога не са доставяли захарно цвекло за демонтираните производствени съоръжения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.32. Що се отнася до Нидерландия, прави се позоваване на отговора на Комисията по точка 3.21 (пример за грешка от неточност в ралките на ЕФГЗ). За Гърция бе попълнена нова, актуализирана СИЗП до края на 2008 г. За Румъния през 2009 г. бе приет корективен план за действие, който бе изпълнен в началото на 2011 г. За България през 2009 г. бе приет корективен план за действие, който ще бъде изпълнен в края на 2011 г. Испания има план за актуализация, но бе поменена да увеличи усилията си в тази насока през 2011 г.

Пример 3.3

Правилата на ЕС предвиждат компетентният орган на държавата-членка да вземе решение относно допустимостта на всяко заявление за реструктуриране на помощ. В рамките на плана за реструктуриране на посочения от Палатата производител бе уговорено произведено количество захар да бъде отхвърлено и това ще бъде управлявано чрез пълно закриване на една производствена база с отхвърляне на квотата за още три бази.

Правилата на ЕС предвиждат също така, че плановете за реструктуриране, представени от кандидатите, трябва да посочват за всяка въпросна фабрика сумата на квотата, която ще бъде отхвърлена, „която трябва да бъде равна или по-голяма от производствения капацитет“, който ще бъде напълно или частично закрит. Правилата не посочват как ще бъде установен производственият капацитет и следователно държавите-членки по принцип са свободни да изберат най-подходящия начин. Френските органи са потвърдили, че са използвали методология за определяне на производствения капацитет на една фабрика, а не ефективното производство към даден момент от време. Комисията обаче разглежда случая в контекста на продължаваща процедура за уравниване с оглед съответствие, за да определи дали са спазени напълно правилата на ЕС.

ЕЗФРСР

3.34. Административните проверки засягат точността на декларациите, направени от заявителя, и изпълнението на изискванията за отпускане на помощта⁽³¹⁾. Тези проверки включват кръстосани проверки с данни, с които администрацията вече разполага, например в базите данни на ИСАК.

⁽³⁰⁾ Тези слабости имат ограничено въздействие в Нидерландия и нидерландските органи са предприели подходящи корективни действия за кампанията през 2010 г.

⁽³¹⁾ Подробните изисквания за административните проверки по отношение на мерките за развитие на селските райони за програмния период 2007—2013 г. са определени в Регламент (ЕО) № 1975/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.35. Една от основните административни проверки на мерки ⁽³²⁾ за повишаване на конкурентоспособността на земеделския сектор, като модернизиране на стопанствата и подобряване и развитие на инфраструктурата в селските райони, има за цел оценка на основателния характер на заявените разходи. По този начин държавите членки са задължени да прилагат подходящи системи за оценка на заявените от бенефициентите суми. Палатата констатира, че четири от седемте одитирани в тази връзка национални органи не са изпълнили ефективно това нормативно изискване.

3.36. За някои проекти по ЕЗФРСР административните проверки следва да включват проверка на съответствието на операцията с действащите национални правила и норми на ЕС, по-специално по отношение на възлагането на обществени поръчки. Палатата констатира, че в Португалия разходите за изграждането на язовир са били разпределени между различни договори, които по този начин са възложени директно за изпълнение вместо да бъдат част от тръжна процедура. Този случай не е бил открит при административните проверки.

II) Системи за контрол, базирани на проверки на място

3.37. Всяка година държавите членки трябва да извършват проверки на място, които да обхващат най-малко 5 % от всички бенефициенти при повечето схеми за подпомагане ⁽³³⁾. Одитът на Палатата е насочен към качеството на процедурите за анализ на риска при избиране на бенефициенти за такива проверки, към качеството на проверките и към уместния характер на направените корекции.

3.38. При повторното извършване на проверките на място, осъществени от разплащателните агенции, Палатата често констатира, че те не са били правилно извършени (вж. пример 3.4).

Пример 3.4

В България, Гърция, Румъния, Чешката република и Нидерландия Палатата повторно извърши направени от национални инспектори измервания на парцели. Беше установено, че отчетената от националните инспектори информация за допустими площи е неточна за 13 от общо 43 парцела в България, 6 от общо 32 парцела в Гърция, 12 от общо 29 парцела в Румъния, 35 от общо 67 парцела в Чешката република и 16 от общо 174 парцела в Нидерландия. Въпреки това финансовото въздействие в проверените случаи е било ограничено.

3.39. По отношение на ЕЗФРСР Палатата установи слабости в планирането на проверките на място и анализа на резултатите. Например в Португалия почти всички проверки (97,5 %) са извършени със значително закъснение — една или понякога с две години след годината, за която е заявено плащането. Това още повече затруднява откриването на случаи на несъответствие.

⁽³²⁾ Посочени в дял II от Регламент (ЕО) № 1975/2006.

⁽³³⁾ Член 12 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 и член 30 от Регламент (ЕО) № 1122/2009.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.35. Комисията споделя мнението, че административните проверки за разумността на разходите са съществени за осигуряване на ефективност на цялата контролна система. Тези съществени проверки се проверяват систематично от одитните тисии на Комисията. Общата оценка е, че с две изключения, са налице ефективни или частично ефективни системи в страните членки, одитирани от Комисията.

3.36. Комисията разглежда случая в контекста на продължаващата процедура за уравниване с оглед съответствие.

Пример 3.4

За Гърция проблемът се ограничава до въпроса с пасищните площи и той се проследява в контекста на продължаващата процедура за уравниване с оглед съответствие.

3.39. Комисията установи същите слабости по време на извършените одити в Португалия. Португалските органи обаче са предоставили на Комисията информация, която показва, че за оспорената 2010 г. ситуацията се е подобрила значително и повечето от контролите са приключили до декември 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

III) Система, осигуряваща изпълнението и контрола на кръстосаното спазване

3.40. Изискванията за кръстосано спазване включват законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) и стандартите за ДЗЕС (вж. точка 3.6). Законоустановените изисквания за управление са заложи в няколко директиви и регламента на ЕС, докато стандартите за ДЗЕС се определят на национално ниво. По отношение на кръстосаното спазване разплащателните агенции трябва да извършат проверки на поне 1 % от заявленията за преки плащания.

3.41. При своите посещения на място и въз основа на ограничения по обхват одит (вж. точка 3.16, пето тире) Палатата установи нарушения относно кръстосаното спазване в около 12 % от плащанията със задължения за кръстосано спазване. Наблюдаваните несъответствия се отнасят както до законоустановените изисквания за управление (идентифициране и регистриране на животни), така и до ДЗЕС (навлизане на нежелана растителност).

Системи за възстановяване на неправомерно изплатени суми и финансови корекции

Случаи на възстановяване на неправомерно изплатени суми

3.42. Палатата публикува специален доклад относно одита на възстановяването на неправомерно изплатени суми в рамките на ОСП⁽³⁴⁾, в който се посочва, че понастоящем системите са по-ефективни при защитата на финансовите интереси на ЕС и че за случаите след 2006 г. нивото на възстановяване на неправомерно изплатени суми се е подобрило. Въпреки това с оглед допълнителното подобряване на тези системи е необходимо изясняване на правилата, като по този начин ще се намалят възможностите за тълкуване и възприемане на разнородни практики от държавите членки.

Процедури по уравняване на сметките на Комисията

3.43. В основни линии управлението на разходите в селското стопанство се споделя между държавите членки и Комисията. Помощите се изплащат от държавите членки, като впоследствие разходите им се възстановяват от Комисията⁽³⁵⁾. Окончателното признаване на разходи се извършва чрез двуетапна процедура, наречена уравняване на сметките. Двата етапа представляват ежегодно финансово решение и многогодишни решения за съответствие, вземани от Комисията.

3.44. В предишните годишни доклади, както и в специалния доклад⁽³⁶⁾ относно одита на процедурата за уравняване на сметки Палатата критикува факта, че държавите членки, а не крайните бенефициенти, поемат разходите по финансовите корекции и че корекциите в рамките на решенията във връзка със съответствието включват значително използване на корекции с фиксирани суми, които не са пряко свързани с действителния размер на нередовните плащания. Системата за уравняване с оглед на съответствието е останала непроменена през 2010 г.

3.41. Констатациите на Палатата се потвърждават от контролната статистика, предоставена на Комисията от държавите-членки. Тази статистика показва, че са наложени санкции.

3.42. Комисията приветства оценката на Палатата, че управлението и одитът на възстановените суми по Общата селскостопанска политика (ОСП) са се подобрили през последните години. Относно препоръките, изразени в специалния доклад за допълнително подобряване на системата, Комисията ще обмисли възможни промени там, където е необходимо, за да бъдат подсилени, хармонизирани или изяснени съответните правила в контекста на законодателните промени за ОСП към 2020 г.

3.44. Това, което Палатата критикува в системата за уравняване с оглед съответствие, е присъщо на тази система. Уравняването с оглед съответствие има за цел да изключи разходи от финансирането на ЕС, които не са извършени в съответствие с правилата на ЕС. За разлика от първата, тази система не е механизъм за частично възстановяване на нередовни плащания на бенефициенти, което съгласно принципа на споделеното управление е отговорност единствено на държавите-членки.

⁽³⁴⁾ Специален доклад № 8/2011.

⁽³⁵⁾ Месечно за ЕФГЗ и на всеки три месеца за ЕЗФРСР.

⁽³⁶⁾ Специален доклад № 7/2010.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Удостоверяване на резултатите от проверките на място, извършени от разплащателните агенции

3.45. Сертификационните органи са задължени да предоставят становище относно качеството на извършените от разплащателните агенции проверки на място и да заверят обобщените резултати от тях. В своя годишен отчет за дейността Комисията използва резултатите от инспекциите за оценка на нивото на остатъчна грешка в разходите за земеделие.

3.46. Насоките на Комисията оставят на сертифициращите органи избора дали да присъстват като придружители или да извършат наново проверки на място. Преобладаваща част от сертифициращите органи избират да удостоверят качеството на проверките не чрез повторното им извършване, а като придружават националните инспектори. Въз основа на своя опит Палатата счита, че качеството на проверките ще се подобри, ако сертифициращите органи са задължени системно да извършват наново вече направени проверки.

Когато неправотерни плащания на бенефициенти могат да бъдат идентифицирани в резултат на уравниване с оглед съответствие, от държавите-членки се изисква да ги проследяват с действия по възстановяване от бенефициентите. Дори когато не е необходимо да се възстановяват средства от бенефициента, тъй като финансовата корекция засяга само нередности в системата за управление и контрол на държавите-членки, без да е свързана с неправотерни плащания, тези корекции са важно средство за усъвършенстване на системите на държавите-членки и по този начин спомагат за предотвратяване или разкриване, или възстановяване на нередовни плащания към бенефициенти.

Използването на плоски ставки е прието от Европейския съд като съответстващо на законовите правила, на които се подчинява работата с оглед съответствие, и е утвърдено, при определени обстоятелства, от Европейския парламент в неговото решение за освобождаване от отговорност за 2007 г. (§ 83).

Накрая, Комисията показва на държавите-членки, че ако техните сертифициращи органи извършат повторно разглеждане на представителна извадка от операции, които разплащателната агенция е проверила на място, и въз основа на това потвърдят надеждността на контролната статистика на държавите-членки, тогава Комисията ще приеме, че полученият процент на грешка представлява максималният възможен риск и че всички финансови корекции за въпросната година няма да надхвърлят това ниво.

3.46. Независимо че Комисията е съгласна, че ако повторната проверка се извърши своевременно, тя дава възможност за по-добра оценка на качеството на проверките на място, все пак е възможно да се оцени контролната среда чрез инспекции, придружени от сертифициращия орган. В определени случаи дори може да не е възможно да се извърши повторна проверка своевременно. Тези ограничения са присъщи за много последващи контроли, извършени от външни одитори. В тези ситуации инспекциите с придружаване са добра алтернатива. Освен това те дават възможност за напояване на административното бреме върху земеделския стопанин чрез избягване струпването на контроли.

Анализ на отчетите на сертифициращите органи за 2010 финансова година показва, че сертифициращите органи са проверили общо около 3 000 контроли. Те показват, че сертифициращите органи, извършили проверки, са изискали повторни проверки в 24 % от случаите, с придружаване в още 45 %, а в 12 % от случаите са използвани и двата подхода. В допълнителни 19 % от случаите сертифициращите органи не са направили явна разлика между двата метода.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.47. Извършените от Палатата повторни проверки в областта на ЕФГЗ в България, Румъния, Гърция и Нидерландия⁽³⁷⁾ сочат слабости в качеството на националните проверки, докато съответните сертифициращи органи посочват в своите доклади, че качеството на проверките е добро⁽³⁸⁾ или поне задоволително⁽³⁹⁾.

3.48. Освен това в съответствие със законодателството на ЕС сертифициращите органи трябва да бъдат оперативно независими от разплащателните агенции с цел избягване на евентуални конфликти на интереси. Докато в повечето държави членки функцията на сертифициращ орган е била възложена на националната сметна палата, на частно одитно дружество или на службата за вътрешен одит към министерството на финансите, в Нидерландия за сертифициращ орган е определена службата за вътрешен одит към министерството на земеделието. Палатата счита, че тази служба не е оперативно независима от органите, прилагащи ОСП.

Области на политика „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“, „Здравеопазване и защита на потребителите“

3.49. Политиките по отношение на околната среда, морското дело и рибарството, както и здравеопазването и защитата на потребителите се управляват от Комисията чрез специфични системи за контрол. При одита беше разгледана системата за вътрешен контрол на ГД „Околна среда“.

Система за вътрешен контрол на ГД „Околна среда“

3.50. Проверени са трийсет произволно избрани плащания, финансирани по програма LIFE+. Одитът показва, че ключови контроли не са добре документирани и съществува риск те да не са били извършени. Освен това в някои случаи проверките във връзка с декларираните разходи не са били надлежно документирани.

3.51. Три от проверените трийсет плащания се отнасят до безвъзмездна финансова помощ, предоставена на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). ГД „Околна среда“ не е проверила оправдателните документи за поетите разходи и е счела тези разходи за допустими единствено въз основа на описанието им в окончателния доклад. В окончателния доклад обаче не се съдържа достатъчно информация, за да се определи дали разходите в действителност са били извършени и дали са допустими.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.47. В случаите на България, Румъния и Нидерландия финансовото въздействие на слабостите в инспекциите, извършени от разплащателните агенции, не е съществено и затова те са били правилно оценени като добри или адекватни от сертифициращите органи в съответствие с насоките на Комисията.

По отношение на Гърция сертифициращият орган оцени някои елементи на контролите на място като слаби, а други като адекватни в своя отчет за 2010 финансова година.

3.48. Комисията ще проследи въпроса с нидерландските власти с цел засилване на оперативната независимост на сертифициращия орган. Комисията обаче отбелязва, че Палатата не е забелязала нищо, което би могло да подсказва, че рискът, свързан с независимостта, се е реализирал.

3.50. Всеки финансов и технически агент потвърждава, че е изпълнил необходимите контроли, за които отговаря, с подписване на операциите. Броят на бележките за досиетата, разгледаните на илейли и написаните на ръка бележки показват, че досиетата са проверени. Комисията счита за надеждна своята система за вътрешен контрол. Тя обаче ще продължи да подобрява документацията на някои ключови контроли.

3.51. Счетоводният, вътрешният контрол, одитните процедури и процедурите за възлагане на обществени поръчки на ОИСР са проверени от Комисията в рамката на член 53 г на финансовия регламент и той гарантира еквивалент с международно приети стандарти. Окончателният отчет бе счетен за приемлив в съответствие с договореностите за специфичен контрол, дефинирани в Рамковия договор от 2006 г. между Комисията и ОИСР.

⁽³⁷⁾ Вж. пример 3.4.

⁽³⁸⁾ Гърция и Нидерландия.

⁽³⁹⁾ България и Румъния.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

3.52. В **приложение 3.3** се съдържа обобщение на резултатите от проверката на изявленията на ръководството в Комисията, включващи годишните отчети за дейността и декларациите на генералните директори за генералните дирекции на Комисията „Земеделие и развитие на селските райони“, „Действия по климата“, „Околна среда“, „Морско дело и рибарство“ и „Здравеопазване и защита на потребителите“.

3.53. В годишния отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ се съдържа резерва относно разходите за мерките за развитие на селските райони по ос 2 (подобряване на околната среда и ландшафта). Генералният директор не е счел за необходимо да поднови тази резерва в годишния отчет за дейността за 2010 г. Палатата счита, че оттеглянето на тази резерва не е било оправдано (вж. **приложение 3.3**).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.52. В това приложение Палатата заявява, че ГД „Околна среда“ е оттегвила резерва си на базата на допускания, които не се доказани. ГД „Околна среда“ счита, че нейната оценка се основава на анализа на четири години одити, базирани на риск, и генерална дирекция „Околна среда“ е уверена, че това представлява солидна основа за изчисляване на процента на грешки и за оттегляне на резерва. По подобен начин Комисията не е счела за необходимо да издаде резерва за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, тъй като остатъчният процент на грешките след корекция на грешките е под 2 %.

ГД „Морско дело и рибарство“ оттегли резерва, въпреки че държавата-членка не прие изцяло корекцията, тъй като приключването на въпросната програма продължава и необходимата (пълна) финансова корекция ще бъде направена от Комисията в процедурата по приключването. При тези обстоятелства ГД „Морско дело и рибарство“ счита за целесъобразно да не поддържа резерва.

Това са управленски решения, които са резултат от внимателна преценка на обстоятелствата и оценка на рисковете, което осигурява най-надеждната база за декларацията за увереността.

3.53. Резервата в годишния отчет за дейността за 2008 г. и за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно разходите по мерките за развитие на селските райони по Ос 2 е обоснована от факта, че по отношение на тези мерки контролната статистика на държавите-членки показва процент на грешки, който е значително над използвания в молента от Палатата праг на същественост от 2 %, което на свой ред е причина за това процентът на грешките при разходите за развитие на селските райони също да остане над 2 % въз основа на постоянните инструкции на Комисията за изразяване на резерви като база за оценка на съществеността на грешките.

През 2010 г. в резултат на общите усилия на Комисията и държавите-членки качеството и надеждността на контролната статистика и степента на количественото излъчване на откритите и отчетени грешки сериозно се подобри. Тези подобрения позволиха на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ да изчисли по-прецизно процента на остатъчни грешки за развитието на селските райони като цяло, в сравнение с предходни години, когато ГД не е имала необходимата увереност, че държавите-членки са събирали данните с необходимата строгост, като сега използва същата методология като методологията, използвана за разходите на ЕФГЗ. На базата на този подход процентът на остатъчни грешки за развитието на селските райони като цяло е под прага на същественост от 2 % ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Изчислението се базира на информация, предоставена от всички държави-членки, с изключение на Кипър и Португалия, които не успяха да спазват новите стандарти за отчетност на финансово значими агроекологични мерки. Дори ако тези две държави-членки имат по-висок среден процент на грешки, тяхното въздействие по всяка вероятност няма да увеличи процента на остатъчна грешка за развитието на селските райони като цяло над прага на същественост от 2 %.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.54. Както и през 2009 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ продължава да счита, че аномалиите, установени от националните инспектори в рамките на проверки на място, извършени на случаен принцип, отразяват процента на остатъчни грешки за разглежданата схема за подпомагане. Палатата отново изразява направените констатации и оценки в годишния доклад за 2009 г., че не може да подкрепи този подход, който е засегнат от следните недостатъци:

- той се основава на проверки, чието качество при много от разплащателните агенции е било оценено като недостатъчно от страна на самата Комисия, както и от Палатата;
- той използва статистически данни, за които Комисията вече е информирана, че са неправилно изготвени; и
- той е непълен, тъй като не взема предвид остатъчните грешки в административното управление на заявленията, които са оценени като непълни.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

3.55. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията в рамките на групата политики „Земеделие и природни ресурси“ за годината, приключила на 31 декември 2010 г., са засегнати от съществени грешки. Въпреки това обхванатите от ИСАК преки плащания не са съдържали съществени грешки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Освен това планът за действие, определен в резервата за предходни години, е изпълнен и процентът на отчетени грешки, с няколко изключения, се счита за поносим. Всяко допълнително намаляване на грешките може да бъде постигнато само с увеличаване равнището на проверки на място, което няма да е рентабилно.

Накрая, що се отнася до високите проценти на грешки в България и Румъния за мерки по Ос 2, съответните разходи за тях за двете държави-членки са покрити от резервата по ИСАК. По подобен начин новата резерва за Португалия поради съществени нередности в ИСАК също покрива разходите по Ос 2.

3.54. Контролната статистика на държавите-членки се проверява и удостоверява до голяма степен от сертифициращите органи, съгласно препоръките на Палатата в нейния годишен доклад за 2005 г., като резултатите от тази работа се оповестяват в Годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

За да се избегне риска от занижаване процента на грешки, получен на базата на контролната статистика, поради неточности в базата данни или неадекватно проследяване на аномалиите, посочени от Палатата, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е приложила марж на сигурност с 25-процентно увеличение, който се счита в голяма степен за достатъчен за покриване на рисковете, посочени от Палатата. Дори при такова увеличение процентите на остатъчни грешки за разходи по преки помощи, интервенция на пазара и мерки за развитие на селските райони все още биха останали доста под 2 %.

Освен това за първия стъп и по-конкретно за преките плащания, покрити от ИСАК, резултатите от собствените одити на Палатата показват процент на грешките доста под 2-процентния праг на същественост, което по същество потвърждава резултатите на контролната статистика и показва, че надзорните и контролните системи функционират ефективно.

3.55. Заключението на Палатата относно Земеделие и природни ресурси потвърждава положителната тенденция, че през последните години най-вероятната грешка е близо до прага на същественост от 2 %. Комисията отбелязва също така, че за разходите в рамките на ЕФГЗ, които през 2010 г. представляват 77 % от общите разходи по тази глава, най-вероятната грешка е доста под прага на същественост, а за преките плащания, покрити от ИСАК, тя е дори по-малка.

Освен това рискът за бюджета на ЕС е адекватно покрит от процедурата за уравниване с оглед съответствие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.56. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол за групата политики „Земеделие и природни ресурси“ са частично ефективни по отношение на осигуряване на редовността на плащанията.

3.56. Комисията счита, че ИСАК по принцип е една ефективна контролна система за ограничаване на риска от грешки или нередовни разходи.

Що се отнася до развитието на селските райони, Комисията смята, че надзорните и контролните системи постоянно се подобряват и в резултат на това процентът на грешки в тази област намалява.

Препоръки

3.57. В **приложение 3.4** са представени резултатите от направената от Палатата проверка на напредъка на действията, предприети във връзка с препоръките, съдържащи се в предишни годишни доклади (от 2008 и 2009 г.). Необходимо е да се отбележат следните резултати:

3.57.

— Комисията е предприела значителни действия за преодоляване на трудностите във връзка с опростяване на мерките за развитие на селските райони и надеждността и пълнотата на регистрираните в СИЗП данни;

— През последните 4 години Комисията и държавите-членки са изпълнили план за действие, който имаше за цел да осигури по-добра контролируемост на агроекологичните мерки, което доведе до по-малък процент грешки. Инициативи за опростяване се изпълняват за текущия период на програмиране и ще продължат да бъдат изпълнявани и в бъдеще във връзка с реформата на ОСП след 2013 г. Ясно е обаче, че трябва да бъде намерен точният баланс между целите на политиката, административните разходи и риска от грешки.

По отношение на кампанията за 2010 година държавите-членки са задължени да оценят качеството на техните СИЗП. Макар че 2010 г. е първа година, това вече е помогнало на държавите-членки по отношение на идентифицирането на области, които изискват внимание.

— новият регламент на Съвета оставя на държавите членки избора да предприемат действия по отношение на препоръките за това, да се определят на ниво ЕС минимални годишни изисквания за поддържане на пасищата и законодателството в ЕС да не позволява изплащане на пряка помощ на заявители, които никога не са използвали земята за извършване на селскостопанска дейност или не са я поддържали в добро земеделско и екологично състояние.

— Настоящата система осигурява обща правна рамка, в контекста на която държавите-членки са отговорни за дефиниране на критериите за поддръжка по ДЗЕС. Това дава възможност за отчитане на разликите между земеделските райони и традициите в ЕС.

Въпросът за дефиницията на земеделски стопанин, визиран от Палатата, е намерил отговор в рамките на Здравната проверка чрез даване на възможност на държавите-членки да изключат юридически или физически лица от схеми за директни плащания, чиито основни цели на дейност не включват упражняване на селскостопанска дейност или чието дейност представлява само незначителна част от цялостната ил стопанска дейност (член 28(2) на Регламент (ЕО) № 73/2009).

Допълнителни съображения относно целевото подпомагане за активни земеделски стопани, както е посочено в Колюнкето на Комисията за ОСП към 2020 г., предвидени в контекста на ОСП след 2013 г., предвид необходимостта от избягване на сложни правила, биха довели до сложна система за контрол, чието прилагане би било скъпо и в противоречие с опитите на Комисията за опростяване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

3.58. Въз основа на тази проверка, както и на констатациите и заключенията за 2010 г. Палатата препоръчва Комисията да предприеме подходящи действия, за да гарантира, че:

- а) използването на ортофотоснимки е задължително и СИЗП редовно се актуализира с нови ортофотоснимки (вж. точка 3.31);
- б) разплащателните агенции предприемат действия за преодоляване на идентифицираните слабости, когато се констатира, че системите за контрол и базата данни на ИСАК са недостатъчни (вж. точки 3.23—3.25);
- в) проверките на място са с необходимото качество, за да идентифицират по надежден начин допустимите площи (вж. точки 3.38 и 3.39);
- г) сертифициращите органи контролират и отчитат по подходящ начин качеството на извършените проверки (вж. точки 3.46 и 3.47).

3.59. В областта на развитие на селските райони Палатата препоръчва Комисията и държавите членки да предприемат действия за преодоляване на идентифицираните слабости, по-специално посредством подобряване на ефективността на извършените проверки за мерките извън системата ИСАК.

3.60. Най-накрая, Комисията и държавите членки следва да предприемат ефективни мерки за разрешаването на проблемите, идентифицирани в областите околна среда, рибарство, здравеопазване и защита на потребителите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3.58.

а) Въпросът за редовна актуализация на СИЗП е взет предвид в нововъведената задължителна оценка на качеството на СИЗП. Обмисля се въвеждане на задължително използване на ортографски снимки в контекста на реформата на ОСП след 2013 г.

б) Комисията работи с държавите-членки, за да осигури постоянно усъвършенстване на надзорните и контролните системи. Направени са препоръки в това отношение като част от нормалните одити и държавите-членки със сериозни проблеми са разработили и изпълняват планове за действие. Комисията смята, че тези планове са успешни.

Освен това в кампанията за 2010 г. държавите-членки са задължени да оценят качеството на техните СИЗП. Макар че 2010 г. е първа година, това вече е помогнало на държавите-членки по отношение на идентифицирането на области, които изискват внимание.

Оставащите слабости се проследяват чрез процедури за уравниване с оглед съответствие с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

в) Когато Комисията установи такива слабости, на държавите-членки се правят препоръки за тяхното отстраняване и се налагат финансови корекции чрез процедури за уравниване с оглед съответствие с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

г) Комисията намира за подходяща цялостната структура и изискванията за отчетност във връзка с прегледа на контролите на място от сертифициращите органи (вж. още и отговора на точки 3.46 и 3.47). В резултат на това не се предвиждат промени в насоките на Комисията за сертифициращите органи за финансовата 2011 г. Комисията обаче ще продължи да наблюдава качеството на работа на сертифициращите органи.

3.59. Комисията смята, че е постигнат голям напредък в подобряването на управленските и контролните системи за развитие на селските райони, и това се доказва и от продължаващата низходяща тенденция в процентите на грешки, особено по отношение на мерки, които не са свързани с ИСАК, където според контролната статистика на държавите-членки процентът на грешки за 2010 г. е доста под нивото на същественост от 2 %.

3.60. Комисията ще разгледа идентифицираните от Палатата грешки, за да определи дали те са в резултат на системни слабости и дали се вземат мерки за тяхното преодоляване. В допълнение, когато се предлагат нови разходни програти, Комисията ще се старее да опрости правилата, поддържайки едновременно с това адекватно ниво на контрол. Целта е да се насърчат потенциалните бенефициенти да кандидатстват за финансова помощ от ЕС и да се намалят грешките и административното бреме за бенефициентите, Комисията и държавите-членки. При споделянето управление държавите-членки ще трябва да осигурят ясни, опростени и ефективно контролирани национални правила за допустимост с цел намаляване на дела на грешките.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

	2010 г.				2009 г.	2008 г.	2007 г.
	ЕФГЗ	Развитие на селските райони	SANCO, ENV, MARE	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА ⁽¹⁾							
Общ брой операции (в т.ч.):	146	80	12	238	241	204	196
Авансови плащания	0	0	0	0	0	0	0
Междинни/окончателни плащания	146	80	12	238	241	204	196
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Процент на тестваните операции, които представляват:							
Операции, незасегнати от грешки	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки							
Анализ по видове разходи							
Авансови плащания	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Междинни/окончателни плащания	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Анализ по видове грешки							
Количествено неизмерими грешки:	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Количествено измерими грешки:	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Допустимост	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Точност	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ ⁽⁴⁾							
Вероятен процент грешки				2,3 %			
Долна граница на грешките				0,8 %			
Горна граница на грешките				3,8 %			

⁽¹⁾ Тези данни от таблицата се отнасят единствено до извадката, посочена в точка 3.16, първо тире и не включват операциите, проверени в рамките на координирани одити.

⁽²⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽³⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

⁽⁴⁾ Резултатите от проверката на операциите, тествани в рамките на координирани одити, са включени в изчисляването на процента грешки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

3.2.1. Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол (ИСАК) — ЕФГЗ

Държава членка (Разплащателна агенция)	Схема	Разходи по ИСАК (= национален таван — приложение VIII към Регламент (ЕО) № 73/2009) (1 000 евро)	Административни процедури и проверки за гарантиране на редовността на плащанията, в т.ч. качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на отделни резултати	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на отделни резултати	Обща оценка
Германия (Долна Саксония)	СЕП	5 770 254	Ефективни	Частично ефективни В	Частично ефективни б	Ефективни
Германия (Саксония)	СЕП	5 770 254	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни б	Ефективни
Испания (Кастилия Ла Манча)	СЕП	4 858 043	Частично ефективни 1, 2, 3, 4	Частично ефективни А, Б	Ефективни	Частично ефективни
Испания (Екстремадура)	СЕП	4 858 043	Частично ефективни 1, 4, 5, 6	Частично ефективни В	Частично ефективни а	Частично ефективни
Обединеното кралство (Уелс)	СЕП	3 985 895	Ефективни	Частично ефективни Б, Г	Частично ефективни б	Ефективни
Нидерландия	СЕП	853 090	Ефективни	Частично ефективни Г	Частично ефективни а	Ефективни

Забележка: Общата оценка не може да бъде по-добра от оценката на административните процедури и проверки.

- 1 Недопустимата площ в покритите с гъсти гори постоянни пасища не е идентифицирана по надежден начин
- 2 Санкциите за наддеклариране не са приложени правилно
- 3 Санкциите за деклариране с по-ниска стойност не са приложени правилно
- 4 Неправилно обработване на заявленията за изменения
- 5 Неправилно актуализиране на данните в СИЗП след извършени проверки на място
- 6 Неправилно прилагане на понятието за явна грешка

А Разпределянето на проверената популация като подбор на случаен принцип или извършен въз основа на риск е извършено след проверката

Б Бързите посещения на място се разглеждат като проверки на място

В Допустимата площ за една група култури не е определена правилно

Г Незадоволително качество на проверките на място

а Недостатъчни национални изисквания за ДЗЕС по отношение на ливадите и нискокачествената пасищна земя

б Неподходящи изисквания за поддържане на земята, която не се употребява за земеделско производство

3.2.2. Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол — Развитие на селските райони

Държава членка (Разплащателна агенция)	Административни процедури и проверки за гарантиране на редовността на плащанията, в т.ч. качество на базите данни	Проверки на място — методология, подбор, изпълнение, контрол на качеството и отчитане на отделни резултати	Изпълнение и контрол — ДЗЕС/ кръстосано спазване	Обща оценка
Франция	Неефективни 1, 2, 3	Частично ефективни А, Б, В	Частично ефективни в	Неефективни
Германия (Мекленбург-Предна Померания)	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни б	Ефективни
Италия (Тоскана)	Частично ефективни 2, 3	Частично ефективни А, Б, В	Частично ефективни а	Частично ефективни
Латвия	Неефективни 2, 3, 4	Ефективни	Ефективни г	Неефективни
Полша	Частично ефективни 2, 3, 4	Ефективни Б	Частично ефективни б	Неефективни
Португалия	Частично ефективни 3, 4	Частично ефективни Б, В, Г	Частично ефективни а	Неефективни
Румъния	Частично ефективни 2, 3, 4	Частично ефективни 3, В	Ефективни г	Неефективни
Обединеното кралство (Шотландия)	Частично ефективни 1	Частично ефективни 1, В, Г	Частично ефективни 1, в, г	Неефективни
Чешката република	Частично ефективни 2, 3, 5	Частично ефективни В, Д, а	Частично ефективни а, в, д, Д	Частично ефективни

- 1 Извършване на плащания преди приключване на задължителни проверки
2 Неподходящи правила, неправилни изчисления и плащания (надплащане, правила за допустими количества, недопустими разходи, намаления)
3 Липса на доказателства, недостатъци и неефективни проверки по отношение на условията за допустимост и поетите задължения
4 Липса на подходяща система за оценка на основателния характер на предложените разходи
5 Липса на административни проверки на заявленията за подпомагане, които са частично или изцяло оттеглени

- А Липса на оценка на резултатите от проверките на място и невъзможност за увеличаване на бенефициентите, подлежащи на проверка
Б Недостатъци в методологията за подбор и неспазване на минималния нормативен праг за проверки на място
В Слабости във връзка с качеството на извършените проверки на място и на последващите проверки
Г Закъснения и несъответствия във връзка със статистическите данни и резултатите от проверките, изпратени на Комисията
Д Правилата за санкциониране не са изготвени съобразно законодателството на ЕС

- а Проверки, които са извършени със закъснение и не са разпределени през цялата година
б Несъответствие с правилата за идентифициране и регистриране на животни и неспазване на задължителни уведомления
в Липса на оценка на установените нарушения и несъответствия в разгледаните доклади за проверките
г Неспазване на задължителния процент проверки относно законоустановените изисквания за управление и различия в статистическите данни относно кръстосаните проверки за съответствие
д Недостатъчни национални норми за ДЗЕС

Обща оценка на системите за наблюдение и контрол

Обща оценка	2010 г.	2009 г.	2008 г.	2007 г.
	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Отбелязани резерви	Констатации и оценки на Палатата	Цялостна оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Земеделие и развитие на селските райони“	с резерви	Сериозни недостатъци в ИСАК в България, Португалия и Румъния	Повторно изразените резерви съответстват на констатациите на Палатата в тези държави членки Декларацията за достоверност в годишния отчет за дейността за 2009 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ съдържа резерва относно разходите за мерките за развитие на селските райони по ос 2 (подобряване на околната среда и ландшафта) от програмния период 2007-2013 г. В годишния отчет за дейността за 2010 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ не е подновила тази резерва. Палатата счита, че тя е трябвало да бъде изразена отново, тъй като: а) методът на Комисията за изчисляване на процента грешки не е бил напълно прозрачен и се е основавал на различни възможности за избор. Различните възможности са могли да доведат до изчисляването на грешки в размер над прага от 2 %; б) в използваните данни за изчисляване на грешките е имало несъответствия и в някои случаи те не са били надеждни. По-специално беше установено, че контролните статистики на държавите членки, които представляват базата за изчисление на процента грешки, са с незадоволително качество.	Б	Б
ГД „Действия по климата“	с резерви	Изразена резерва по причини, свързани със запазването на репутацията, във връзка със съществени нарушения на мерките за сигурност, установени в националните регистри на схемата за търговия с емисии на ЕС.		А	
ГД „Околна среда“	без резерви		ГД „Околна среда“ не е подновила резервата си, въпреки че установеният в последващите одити процент на грешки, който е бил причина за изразяване на резерва през 2009 г., се е увеличил от 5,97 % на 7,14 %. ГД „Околна среда“ обосновава този избор с предположения относно въздействието на метода за подбор на извадката върху процента грешки, които не могат да бъдат доказани.	Б	

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Отбелязани резерви	Констатации и оценки на Палатата	Цялостна оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Морско дело и рибарство“	с резерви	Системи за управление и контрол за оперативните програми по ФИОР в Германия (цел 1)	ГД „Морско дело и рибарство“ е оттеглила своята резерва за Обединеното кралство (Западен Уелс и Долините), въпреки че органите от Обединеното кралство не са одобрили изцяло корективната мярка.	Б	В
ГД „Здравеопазване и потребители“	без резерви		ГД „Здравеопазване и потребители“ не е изразила резерва, въпреки че по време на одитите, извършени от Палатата и от структурата за вътрешен одит, са установени значителни слабости.	Б	

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление от гледна точка на редовността

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление от гледна точка на редовността

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление от гледна точка на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ЗЕМЕДЕЛИЕ И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2008 г. и 2009 г.	Палатата препоръчва да бъдат преодолени идентифицираните слабости в системите. В това отношение недостатъците на СЕП и СЕПП, чието отстраняване е най-належащо, са следните (точка 3.73 от годишния доклад за 2009 г. ⁽¹⁾):			
	а) преодоляване на слабостите в системите, водещи до грешки, свързани с подпомагане на недопустима земя или наддеклариране на земя, както и неправилно изчислени права за получаване на плащане, най-вече чрез повишаване на надеждността и пълнотата на регистрираните в СИЗП данни (напр. актуални ортофотоснимки);	По отношение на кампания 2010 г. Регламент (ЕС) № 146/2010 на Комисията въвежда изискването държавите членки да извършват годишна оценка на качеството на техните СИЗП. Резултатите от оценката и евентуалните корективни действия се отчитат ежегодно пред Комисията. По отношение на надеждността на базата данни за права за получаване на плащане новият регламент постановява, че правата за плащане, които са отпуснати преди 2009 г., следва да се разглеждат като законосъобразни и редовни по отношение на година на заявяване 2010.	а) Комисията споделя оценката на Палатата. Тя ще продължи да наблюдава резултатите през следващите години.	Това ново изискване е полезна стъпка към по-добро качество на СИЗП в държавите членки. По време на бъдещите си одити Палатата ще проследи изпълнението на това изискване. Палатата приветства новата разпоредба, с която се въвежда правна сигурност.
	б) гарантиране, че всички бази данни в ИСАК предоставят надеждна и пълна одитна следа за всички извършени промени;	Не са предприети действия.	б) Като част от одитите на Комисията тя отправя препоръки към държавите-членки за постоянно подобряване на ситуацията. През годините резултатите от одитите показват напредък по отношение на качеството на информацията в базата данни.	
	в) изясняване и по-стриктно налагане на правилата, за да не се изплаща пряка помощ от ЕС на заявители, които никога не са използвали земята за извършване на селскостопанска дейност или не са я поддържали в добро земеделско и екологично състояние;	В Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета се постановява, че от 2010 г. държавите членки могат да установят подходящи, обективни и недискриминационни критерии, за да гарантират, че директни плащания не се предоставят на физическо или юридическо лице: а) чиито селскостопански дейности представляват само незначителна част от цялостната му стопанска дейност, или б) чиито основни цели на дейност или на фирмена политика не включват упражняване на селскостопанска дейност.	в) Въпросът за дефиницията на земеделски стопанин, визиран от Палатата, ще намери разрешение в рамките на ОСП след 2013 г., както е посочено в Комюникетото на Комисията „ОСП към 2020 г.“ от 18 ноември 2010 г.	Тъй като това изискване е оставено на преценката на държавите членки, Палатата счита, че все още съществува рискът от извършване на плащания към заявители, които не са използвали земята за селскостопанска дейност, нито са я поддържали в ДЗЕС.

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2008 г. и 2009 г.	г) определяне на ниво ЕС на минимални годишни изисквания за поддържане на затре-вените площи, за да бъдат те допустими за пряко подпомагане от ЕС.	Не са предприети действия.	г) Настоящата система дава възможност за обща законова рамка, в контекста на която държавите-членки са отговорни за дефиниране на критериите за поддръжка по ДЗЕС. Това дава възможност за отчитане на разликите в земеделските райони и традициите в ЕС.	
	Необходими са допълнителни усилия в областта на развитието на селските райони по отношение на опростяването на правилата и условията (точка 3.74 от годишния доклад за 2009 г. и точка 5.66 от годишния доклад за 2008 г.).	През 2010 г. е обърнато значително внимание на опростяването на правилата. Освен по време на обсъжданията в по-общия контекст на дебата относно бъдещето на ОСП, бяха предприети следните две действия по ос 2. Опростяването на правилата беше обсъждано в шест от осемте заседания през 2010 г. на Комитета за развитие на селските райони. За основа на тези обсъждания е послужил приносът на държавите членки и работните документи, подготвени от Комисията. Ключов елемент на дискусиите бяха правилата за допустимост. Тези въпроси бяха също така разглеждани на нивото на групата от експерти по въпросите на опростяването. През септември 2010 г. беше организиран семинар относно гарантиране на добро управление на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. Освен това беше стартирано проучване относно бюрокрацията за бенефициентите по втори стълб, имащо за цел намаляване на административните пречки, свързани с развитието на селските райони.	В отговор на списъка с 39 предложения за опростяване, направени от държавите-членки по време на заседанието на Съвета през април 2009 г., Комисията извърши следните действия, свързани с дейности по опростяване: Първо, през октомври 2010 г. Комисията одобри предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета с цел: — Напалвяване броя на докладите за Стратегически мониторинг на развитието на селските райони от 3 на 2. — Улеснено предлагане на специализирани съвети за селскостопански консултантски услуги. — Позволяване на държавите-членки да прилагат последващи проверки за малки нарушения и правилото <i>de-minimis</i> само на базата на извадка на риска, вместо 100 % систематични проверки. Предложението предстои да бъде разглеждано от Европейския парламент и Съвета. Второ, също в отговор на списъка с 39 предложения за опростяване, разпоредбите за контролните процедури и кръстосаното спазване са изяснени и са разписани прецизни задължения в правилата за прилагане в контекста на изменение (Регламент (ЕО) № 65/2011). Другите опити за опростяване в областта на развитието на селските райони всъщност са насочени към следващия период на планиране, което може да се дължи на факта, че е трудно да бъдат въведени съществени промени, докато текат програмите. Накрая, след като станат известни резултатите от проучването за административното бреме в стълб II, те могат да бъдат взети предвид от Комисията и държавите-членки за допълнително напалвяване на нивото на бюрокрация за бенефициентите.	През 2010 г. са положени значителни усилия за обсъждане и анализиране на въпроса с опростяване на правилата и условията. Това ще предостави полезна база за рационализиране на мерките за развитие на селските райони в следващия програмен период. Това обаче все още не е довело до конкретни действия за опростяване през текущия програмен период.

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2008 г. и 2009 г.	Следва да бъдат предприети ефективни мерки в сътрудничество със засегнатите национални органи с цел да се избегне изплащането на недопустими разходи по проекти в областта на рибарството (точка 3.76 от годишния доклад за 2009 г. ⁽²⁾).	Задължителните проверки относно допустимите разходи в рамките на Европейския фонд за рибарство бяха засилени в сравнение с проверките, извършвани при предходния Финансов инструмент за ориентиране на рибарството.	Одитната дейност на ГД „Морско дело и Рибарство“ през 2010 г. не установи съществени недопустими разходи.	В своите бъдещи одити Палатата ще продължи да проследява изпълнението на изменените споразумения за контрол.
	При вътрешните контроли относно плащанията по програми за премахване и наблюдение на болестите по животните е необходимо по-ясно разпределение на функциите между службите на Комисията и разработване на подходящи формални процедури за контрол (точка 3.76 от годишния доклад за 2009 г.)	Службите на Комисията са предприели по-ясно разпределение на функциите между тях и са започнали изпълнението на проект за опростяване на правното основание на програмите.	Пояснения и опростявания вече бяха въведени в Решение 2010/712/ЕС на Комисията за финансовото участие в програмите за ликвидиране. През 2012 г. Комисията ще предложи и изменения на Решение 90/424/ЕИО на Съвета, което представлява правната основа за възстановяване на допустими разходи по програмите за ликвидиране.	В своите бъдещи одити Палатата ще продължи да проследява изпълнението на изменените споразумения за контрол

⁽¹⁾ Подобни препоръки са отправени и в годишния доклад за 2008 г., точка 5.65.

⁽²⁾ Подобни препоръки са отправени и в годишния доклад за 2008 г., точка 5.67.

ГЛАВА 4

Сближаване, енергетика и транспорт

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	4.1—4.23
Специфични характеристики на групата политики	4.3—4.22
Цели на политиката	4.3—4.4
Инструменти на политиките	4.5—4.19
Рискове за редовността	4.20—4.22
Обхват и подход на одита	4.23
Редовност на операциите	4.24—4.36
Ефективност на системите	4.37—4.44
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	4.45—4.46
Заклучения и препоръки	4.47—4.50
Заклучения	4.47—4.48
Препоръки	4.49—4.50
Проследяване на изпълнението на препоръките от предишни специални доклади	4.51—4.59
Проследяване на изпълнението на препоръките от специален доклад № 1/2006 относно приноса на Европейския социален фонд в борбата с преждевременното напускане на училище	4.51—4.53
Проследяване на изпълнението на препоръките от специален доклад № 10/2006 относно последващите оценки на програмите по Цел 1 и Цел 3 за периода 1994—1999 г. (структурни фондове)	4.54—4.56
Проследяване на изпълнението на препоръките от специален доклад № 7/2009 относно управлението на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“	4.57—4.59

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

4.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на групата политики сближаване, енергетика и транспорт, която включва следните области на политика: 04 — „Заетост и социални въпроси“, 06 — „Енергетика и транспорт“ и 13 — „Регионална политика“. Представени са също действията, които Комисията е предприела по препоръките, изразени в три специални доклада на Палатата. В **таблица 4.1** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2010 г.

Таблица 4.1 — Основна информация относно групата политики сближаване, енергетика и транспорт за 2010 г.

(милиони евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
4	Енергетика и транспорт	Административни разходи	97	Централизирано пряко
		Европейски социален фонд (ЕСФ)	7 066	Споделено
		Работа в Европа – Социален диалог и мобилност	56	Централизирано пряко
		Заетост, социална солидарност и равенство на половете	155	Централизирано пряко
		Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	104	Споделено
		Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП, преди ИСПА)	3	Децентрализирано
		7 481		
6	Енергетика и транспорт	Административни разходи	153	Централизирано пряко
		Сухопътен, въздушен и морски транспорт	149	Централизирано пряко
		Трансевропейски транспортни мрежи (TENs)	858	Централизирано пряко
		Конвенционална и възобновяема енергия	773	Централизирано пряко
		Ядрена енергия	237	Централизирано пряко/Централизирано непряко/Съвместно
		Научни изследвания, свързани с енергетиката и транспорта (рамкови програми)	226	Централизирано пряко
		Сигурност и защита на потребителите на енергия и транспорт	3	Централизирано пряко
		Програми на ЕС за сателитна навигация (EGNOS и Галилео)	460	Централизирано пряко
		2 859		
13	Регионална политика	Административни разходи	83	Централизирано пряко
		Европейски фонд за регионално развитие(ЕФРР) и други регионални операции	22 091	Споделено
		Кохезионен фонд (КФ)	7 957	Споделено
		Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП, преди ИСПА)	479	Децентрализирано
		Фонд „Солидарност“ на ЕС	13	Непряко
		30 623		
Общо административни разходи ⁽¹⁾			333	
Общо оперативни разходи			40 630	
В т.ч.: — авансови плащания			3 074	
— междинни/окончателни плащания			37 556	
Общо плащания за годината			40 963	
Общо поети задължения за годината			55 223	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 7.

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.2. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Кохезионният фонд (КФ) се прилагат през многогодишни програмни периоди. През 2010 г. плащанията по ЕФРР (22,1 милиарда евро), ЕСФ (7,1 милиарда евро) и КФ (8 милиарда евро) възлизат на над 90 % от оперативните разходи за групата политики като цяло⁽¹⁾. Плащанията в областите на енергетиката и транспорта през 2010 г. са в размер на 2,9 милиарда евро.

Специфични характеристики на групата политики*Цели на политиката***Сближаване**

4.3. Политиката на сближаване има за цел да засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез намаляване на разликите в нивото на развитие между отделните региони.

Енергетика и транспорт

4.4. Политиките в областта на енергетиката и транспорта имат за цел да осигурят сигурни, устойчиви и конкурентоспособни енергийни и транспортни системи и услуги за европейските граждани и предприятия и да разработят иновативни решения, които да допринесат за определянето и изпълнението на тези политики.

*Инструменти на политиките***Регионална политика**

4.5. Регионалната политика представлява 75 % от разходите в тази група политики. Плащанията в областта на регионалната политика обикновено се извършват в рамките на ЕФРР и КФ (които заедно представляват 98 % от разходите за регионална политика през 2010 г.). ЕФРР финансира строителство на инфраструктура, създаване или запазване на работни места, инициативи за местно развитие и, главно чрез инструментите за финансов инженеринг, дейности в подкрепа на малките и средните предприятия (МСП). Кохезионният фонд финансира инвестиции в инфраструктурата в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е под 90 % от средния за Европейския съюз.

⁽¹⁾ През 2010 г. 32,8 милиарда евро, или 88 % от средствата, се отнасят до програмния период 2007—2013 г., а 4,3 милиарда евро (12 % от средствата) са свързани с програмния период 2000—2006 г. За Кохезионния фонд и ЕСФ през 2010 г. са направени допълнителни авансови плащания съответно в размер на 0,4 милиарда евро и 0,37 милиарда евро като част от мерките за борба с финансовата криза. Освен това са извършени авансови плащания от 0,6 милиарда евро за проекти в областта на енергетиката в рамките на Европейската енергийна програма за възстановяване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.6. Инструментите на регионалната политика включват също мерки за регионално и трансгранично сътрудничество в рамките на Инструмента за предприемаческа помощ (ИПП) и фонд „Солидарност“ на ЕС, който предоставя подкрепа в случай на природни бедствия в държавите членки.

Заетост и социални въпроси

4.7. Заетостта и социалните въпроси представляват 18 % от разходите в тази група политики. Най-големият дял от разходите за заетост и социални въпроси (94 % през 2010 г.) се извършва в рамките на ЕСФ, който финансира инвестиции в развитието на човешките ресурси посредством обучения и други мерки в областта на заетостта.

4.8. Другите разходи в тази област са свързани със субсидии и безвъзмездна финансова помощ за организации, които изпълняват социални дейности и дейности в областта на заетостта, с Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, който оказва подкрепа на работници, изгубили работата си в резултат на големи структурни промени в световните търговски практики или поради финансовата криза, както и с финансовия принос към ИПП.

Управление и контрол на разходите по ЕФРР, ЕСФ и КФ

4.9. ЕФРР, ЕСФ и КФ се управляват от общи правила и подлежат на споделено управление от страна на Комисията и държавите членки.

4.10. Като се базира на предложенията на държавите членки, Комисията одобрява многогодишните оперативни програми, както и примерните финансови планове, в които се включва финансовият принос на ЕС. Проектите в рамките на оперативните програми се изпълняват от частни лица, асоциации, частни или публични предприятия, местни, регионални или национални публични органи.

4.11. Държавите членки възлагат отговорността за текущото управление на управляващи и междинни органи⁽²⁾. Задълженията им включват подбор на отделни проекти, провеждане на проверки за предотвратяване, откриване и коригиране на грешки в декларираните разходи и проверки дали проектите са били реално изпълнени („контроли от първо ниво“). Сертифициращите органи проверяват дали контролите от първо ниво се извършват ефективно и, когато е необходимо, извършват допълнителни проверки преди представянето на декларациите за разходи пред Комисията.

⁽²⁾ Междинните органи могат да бъдат както от публичния, така и от частния сектор. Те работят под отговорността на управляващите органи и извършват от тяхно име действия по отношение на бенефициентите, които изпълняват различни операции.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.12. Одитните органи в държавите членки отговарят за извършването на одит на системите и на операциите (например проекти или групи проекти) с оглед предоставяне на достатъчна увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на програмите и законосъобразността и редовността на сертифицираните разходи за всяка оперативна програма. Одитните органи докладват на Комисията за извършените одити посредством годишни доклади за контрола и годишни становища.

4.13. В началото на всеки програмен период Комисията изплаща на държавите членки авансови плащания. Финансирането на проекти обикновено се извършва под формата на възстановяване на разходите въз основа на декларациите за разходи, подадени от заявителите на проекти. За всяка приоритетна ос на оперативните програми тези отделни декларации се обединяват в декларации за разходи за даден период, които се сертифицират от органите на държавите членки и се изпращат на Комисията. След това тези разходи се съфинансират от бюджета на ЕС.

4.14. Правилата за допустимост се определят на национално (или понякога на регионално) ниво, като са възможни изключения от тях в специфичните за всеки фонд разпоредби. Държавите членки носят основната отговорност за предотвратяването или откриването и коригирането на неправомерни разходи, както и за докладването им на Комисията.

4.15. Комисията следва да получи достатъчна увереност, че държавите членки са въвели системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на нормативната уредба, както и че тези системи работят ефективно. Ако Комисията установи, че дадена държава членка не е коригирала неправомерно извършените разходи, или че съществуват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, тя може да прекрати или да замрази плащанията ⁽³⁾. Ако държавата членка не оттегли неправомерните разходи (които могат да бъдат заместени с допустими разходи) или не коригира установените недостатъци на системите, Комисията може да приложи финансови корекции, които намаляват нетния размер на финансирането от ЕС ⁽⁴⁾.

4.14. Създаването на правила за допустимост на разходите на национално равнище (член 56 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета) беше един от основните елементи на опростяването, въведено през програмния период 2007—2013 г. С него се целеше по-голяма гъвкавост за държавите-членки при приспособяването на правилата за допустимост на разходите към специфичните нужди на регионите и програмите, както и те да бъдат хармонизирани с правилата, които се прилагат за други национални публични схеми.

4.15. В годишните доклади за дейността на Генерална дирекция „Регионална политика“ (ГД REGIO) и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (ГД EMPL) се съдържат подробни оценки на уверението на Комисията по отношение на създаването и последващото функциониране на системите за управление и контрол за всяка съфинансирана програма, както и за пръв път в доклада за 2010 г. — обща оценка на националните системи за контрол.

⁽³⁾ Член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) на Съвета № 1260/1999 (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1); членове 91 и 92 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

⁽⁴⁾ Член 99 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Енергетика и транспорт

4.16. Енергетиката и транспорта обхващат 7 % от разходите в тази група политики. Около 30 % от разходите за енергетика и транспорт са предназначени за големи проекти по програмата за трансевропейски мрежи (TEN). Другата основна категория разходи (27 %) засяга конвенционалните и възобновяемите енергийни източници, като финансирането се предоставя предимно чрез субсидии и безвъзмездна финансова помощ по Европейската енергийна програма за възстановяване. Други 8 % от разходите са предназначени за изследователски проекти, финансирани основно по рамковите програми за изследвания.

Управление и контрол на разходите в областта на енергетиката и транспорта

4.17. Комисията разходва средствата в областта на енергетиката и транспорта съгласно принципите на пряко и непряко централизирано управление (чрез две изпълнителни агенции и едно съвместно предприятие ⁽⁵⁾), но също и чрез съвместно управление (например при фондовете за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения).

4.18. Обикновено Комисията организира покани за представяне на предложения за проекти. Плащанията по одобрените проекти се извършват пряко от Комисията към бенефициентите въз основа на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или на решенията за финансиране на Комисията. Бенефициентите в общия случай са органи на държавите членки, но могат да бъдат също публични или частни дружества. Плащанията се извършват на няколко части: авансови плащания при подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или решението за финансиране, последвани от междинни и окончателни плащания, които имат за цел да възстановят отчетените от бенефициентите допустими разходи.

4.19. Основните елементи на извършвания от Комисията контрол на разходите включват оценка на предложенията за проекти спрямо специфични критерии за подбор и възлагане на договори, предоставяне на информация и указания на бенефициентите, мониторинг и проверка на изпълнението на проектите въз основа на докладите за напредъка във финансовото и техническото изпълнение, изготвяни от бенефициентите (а когато това се изисква от финансовото споразумение — и представяне на финансовите отчети, заверени от независим външен одитор) и извършване на последващи одити с цел откриване и коригиране на грешки, които евентуално не са били предотвратени от контрола на предишен етап, и представяне достатъчна увереност относно редовността на разходите.

⁽⁵⁾ Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа, Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации и Съвместното предприятие SESAR (Съвместно предприятие за разработване на ново поколение Европейска система за управление на въздушното движение).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

*Рискове за редовността**ЕФРР, ЕСФ и КФ*

4.20. В областта на сближаването основният риск за редовността е бенефициентите да декларират недопустими разходи. Ако това не бъде открито от контролите на различни нива в държавите членки, следва неправилно сертифициране на разходите от съответната държава членка. В случай, че Комисията не извърши корекция най-късно до края на програмния период, налице е надплащане от бюджета на ЕС към съответната оперативна програма.

4.21. Органите и дружествата, които участват в изпълнението на оперативните програми и проектите на национално или регионално ниво, може да не са запознати с приложимите правила или да не са сигурни за правилното им тълкуване. Големият брой и различното естество на съфинансираните дейности, както и участието на множество партньори, които често са малки организации, създават допълнителни рискове.

Енергетика и транспорт

4.22. При разходите в областта на енергетиката и транспорта основният риск по отношение на редовността е бенефициентите да включат недопустими разходи в своите декларации за разходите, а контролите на Комисията да не открият нередностите преди възстановяването на декларираните суми. За проекти по TEN-Транспорт и TEN-Енергетика, обаче, този риск намалява от факта, че допустимите разходи често надхвърлят прага на съфинансиране. Финансирането по Европейската енергийна програма за възстановяване например подпомага големи, сложни и транснационални проекти и необходимостта от бързо изплащане на средствата може да затрудни прилагането на адекватен контрол.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.20. Тъй като системата за управление и контрол има многогодишен характер, е възможно установено надплащане в дадена заявка за плащане, която вече е била възстановена от Комисията, към момента на сертифициране все още да не е било предмет на пълната контролна верига на национално и европейско равнище.

Комисията съсредоточава своята надзорна роля в предоставяне на напътствия и обучение за управляващите органи относно подходящия начин за провеждане на управленски проверки, като целта е грешките на равнище бенефициер да бъдат установени преди момента на сертифициране, и си сътрудничи тясно с националните одитиращи органи за провеждането в най-кратки срокове на одит на най-рисковите програми или органи.

4.21. В регулаторната рамка за 2007—2013 г. се предвижда, че бенефициерите са информирани за специалните условия на финансиране и че управляващите органи проверяват дали бенефициерите са в състояние да изпълнят тези условия (член 13, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията). Това условие се проверява чрез редовни одиторски проверки, извършвани от одиторите на Комисията.

Освен това Комисията организира двустранни и многостранни обучения, и по-специално семинари за „обучение на обучаващите“, за да се гарантира, че държавите-членки постоянно обучават, информират, съветват и напътстват бенефициерите и изпълнителните органи. Такива обучения се смятат за особено полезни за намаляване на рисковете, свързани с партньорите с малки мащаби, като например НПО, които извършват дейност на регионално и местно равнище. Освен това през 2011 г. Комисията постави началото на дейности, които целят да предоставят на държавите-членки специфична, фокусирана информация и обучения, за което многократно бяха изразявани резерви в годишните доклади за дейността.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Обхват и подход на одита

4.23. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** на **приложение 1.1**. За одита по отношение на групата политики сближаване, енергетика и транспорт следва да се отбележат следните специфични елементи:

- одитът на Палатата включи проверка на извадка от 243 междинни и окончателни плащания ⁽⁶⁾;
- в областта на сближаването оценката на системите се съсредоточи върху одитните органи за програмния период 2007—2013 г.;
- прегледът на изявленията на ръководството в Комисията обхвана годишните отчети за дейността на генерална дирекция „Регионална политика“, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.24. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 4.1**. Извършените от Палатата тестове на извадка от операции установиха, че 49 % от 243-те одитирани плащания са засегнати от грешки. Определеният от Палатата вероятен процент грешки е 7,7 % ⁽⁷⁾.

4.24. Комисията отбелязва, че за втора поредна година равнището на грешките остава значително под докладваното от Палатата за периода 2006—2008 г. ⁽¹⁾. Според Комисията това положително и многообещаващо развитие отразява подобряването на разпоредбите за контрол в програмния период 2007—2013 г. и на плана за действие за 2008 г. към него.

Този резултат е от особено значение, тъй като по почти всички оперативни програми бяха докладвани разходи от 2010 г. насам, като по този начин сумата на декларираните разходи за сближаване се увеличи над два пъти, а поради големия брой участници присъщият риск от грешки също нарасна. Комисията отбелязва, че не всички грешки, докладвани от Палатата, ще имат финансов ефект.

Комисията посочва, че мнозинството от констатираните от Палатата грешки, свързани с големи суми и плащи значителен ефект, са съсредоточени в седем оперативни програми по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) на три държави-членки от общо 16 държави-членки, включени в извадката на Палатата. Комисията предприела мерки за коригирането на грешките, констатирани от Палатата, и съсредоточава своите действия върху програмите с най-висок риск.

⁽⁶⁾ Извадката включва 243 плащания по 229 проекта в областта на сближаването (ЕФРР 143, ЕСФ 60, КФ 20, Инструмент за структурните политики за предприемачество (ИСПА) 6, 6 проекта извън ЕСФ, засягащи социалната сфера и областта на заетостта и 8 проекта за енергетика и транспорт. 205 от плащанията по проекти в областта на сближаването се отнасят до програмния период 2007—2013 г. и 24 до програмния период 2000—2006 г. Извадката е формирана от всички плащания с изключение на авансите, които възлизат на 3,1 милиарда евро през 2010 г.

⁽⁷⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки посредством представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-точната прогнозна стойност (позната като най-вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 95 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 4,7 % и 10,7 % (съответно долна и горна граница на грешките).

⁽¹⁾ По-нисък таван за грешки от 11—12 % в сравнение с 4,7 % през 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.25. Палатата счита, че държавите членки са разполагали с достатъчна информация, за да открият и коригират поне част от грешките (преди да сертифицират разходите пред Комисията) при 58 % от операциите, засегнати от грешки.

При една пета от операциите са нарушени правилата за възлагане на обществени поръчки

4.26. Палатата откри грешки, свързани с неспазването на правилата на ЕС и държавите членки за възлагане на обществени поръчки в 19 % от одитираните 243 операции. Сериозни нарушения на тези правила бяха открити при 5 % от одитираните операции. Те представляват 24 % от всички количествено измерими грешки и около 31 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. пример 4.1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.25. Комисията следи внимателно тези случаи, за да осигури, че в бъдеще въпросните системи ще предотвратяват по-ефективно грешки преди сертифицирането.

Управляващите органи трябва да извършат проверки на документите по всички заявки, подадени от бенефициерите, преди сертифицирането на разходите. Въпреки това проверките на място на операциите могат да бъдат проведени също на по-късен етап от изпълнението на проекта, след сертифицирането на разходите и до момента на приключване, което обяснява защо не е било възможно да бъдат констатиран част от грешките в извадката на Палатата (вж. отговора на Комисията на параграф 4.20). Ефектът на системата за контрол върху намаляването на броя на грешките обикновено може да се види едва през следващите години, след като е бил извършен контрол на всички равнища.

4.26. Макар че Комисията и Палатата извършват одит на съответствието с правилата за обществените поръчки по един и същ начин, Комисията прилага пропорционални фиксирани корекции, като така по подходящ начин отчита риска от вреди за бюджета на ЕС (вж. точка 11 от приложение 1.1 в глава 1).

Тези фиксирани корекции се прилагат от Комисията и като цяло от националните органи при налагането на финансови корекции за нарушения на правилата за обществените поръчки, в това число при последващото проследяване на грешките, посочени от Палатата.

Пример 4.1

Сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

- а) Неправомерно възлагане на договор на оферент, предложил неестествено ниска цена — при един проект по ЕФРР Палатата установи, че договор за изграждане на пристанищни кейове е възложен на кандидат, чиято оферта е с неестествено ниска стойност. Съгласно националното законодателство това би следвало да доведе до отхвърляне на офертата, тъй като при посочената цена изпълнението ѝ не е гарантирано. Оферентът със следващата по стойност оферта е обжалвал успешно решението за възлагане на договор в национален административен съд. Въпреки решението на националния съд обаче, след завършването на проекта през 2009 г. разходите са сертифицирани пред Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) Изкуствено разделяне на строителни дейности и услуги в няколко тръжни процедури — в случая на няколко проекта по ЕФРР в рамките на една оперативна програма строителните дейности и услугите, свързани с проект за превръщане на река в плавателна за туристически кораби, са възложени неправомерно. Възложителят е разделил дейностите и услугите така, че да намали стойността на договорите под прага, определен в правилата за възлагане на обществени поръчки на държавата членка и на ЕС. По този начин той е заобиколил обичайните изисквания за провеждане на тръжни процедури. Впоследствие няколко от договорите са били възложени на един и същ изпълнител.
- в) Липса на тръжна процедура за допълнителни строителни дейности, предвидени в първоначалната тръжна документация — при един проект по ЕФРР строителни дейности, свързани с ремонт на университетска сграда, са били възложени директно на изпълнител. Въпреки че извършването на тези дейности е било планирано в предварителните общи условия, възложителят ги е третираше като допълнителни дейности, които не са могли да бъдат предвидени при възлагането на основния договор.

4.27. Наред с това Палатата откри други грешки в съответствието и количествено неизмерими грешки, свързани с тръжните процедури и процедурите по възлагане на договори, при още 14 % от одитираните 243 операции. Между тези грешки се срещат неспазване на изискванията за информизиране и популяризиране (като например късно публикуване на известията за възлагане на обществена поръчка), недостатъци на тръжните условия и процедурни слабости при оценката на оферти. Те включват и случаи на неправилно транспониране на нормите на ЕС в националното законодателство относно възлагането на обществени поръчки. Тези грешки не са взети предвид при изчисляването на вероятния процент грешки ⁽⁸⁾.

Недопустимите проекти формират над една трета от вероятния процент грешки

4.28. Освен това при 3 % от одитираните 243 операции Палатата откри проекти, които изцяло не са допустими за финансиране. Този вид грешки представляват 14 % от всички количествено измерими грешки и около 43 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. пример 4.2).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.27. Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на всички грешки в докладите на Палатата. За някои от тези грешки, които са от формално естество обаче, като например закъснение с публикуването на обявления за обществена поръчка, Комисията няма да наложи финансови корекции.

4.28. Палатата посочи различни видове недопустими проекти в тази категория. Това показва, че въпросните програтни органи трябва да подобрят проверките на управлението както по отношение на тяхната честота, така и по отношение на тяхното качество, за да могат такива проекти да бъдат засичани още на етапа на тяхното избиране. Комисията, заедно със съответните програтни органи, ще предприеме последващи действия по отношение на тези случаи.

⁽⁸⁾ Допълнителна информация относно подхода на Палатата за количествено изразяване на грешките при процедурите за възлагане на обществени поръчки е представена в **приложение 1.1**, точки 1.10 и 1.11.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Пример 4.2

Недопустими проекти

- а) Проект, който не отговаря на националните правила за допустимост — при един проект по ЕФРР разходите за проекта, одобрен и приключен в програмния период 2000—2006 г., са сертифицирани пред Комисията като част от оперативната програма за периода 2007—2013 г. Това е в противоречие с националните правила за допустимост и по тази причина целият проект е недопустим за финансиране.
- б) Генериращ приходи проект не е допустим за финансиране съгласно резултатите от проучване за изгънливост — при един проект по ЕФРР проучването за осъществимост, което е част от заявлението за проекта, показва, че е вероятно той да генерира приходи, надхвърлящи разходите, което го прави недопустим за съфинансиране по ЕФРР.
- в) Финансиране на проект, при който не са изпълнени условията за предоставяне на държавна помощ при публичното съфинансиране — един проект по ЕФРР би бил изпълнен и без подкрепа от страна на ЕС. Това означава, че не са спазени условията за държавна помощ, определени в нормативните документи на ЕС.

Над половината от всички количествено измерими грешки се дължат на декларирането на различни недопустими разходи

4.29. Палатата откри различни недопустими разходи в 12 % от одитираните операции. Тези грешки представляват 59 % от всички количествено измерими грешки и около 23 % от вероятния процент грешки за тази група политики (вж. пример 4.3).

4.29. Чрез обучение и напътствия Комисията се стреми да гарантира, че управляващите програмите органи познават добре правилата за допустимост и предават това знание на всички органи, които отговарят за управлението на фондовете. Комисията ще продължи своите дейности по обучение и ще ги съсредоточи върху програмните органи, при които е бил установен риск. Става въпрос за действия, цитирани в отговора на параграфи 4.20 и 4.21.

Пример 4.3

Деклариране на различни недопустими разходи

- а) Оборудване, използвано извън допустимата област — при един проект по ЕФРР декларацията за извършени разходи включва разходи, свързани със закупуването на ново оборудване. Част от съфинансираното оборудване е било използвано в друга държава или в съответната държава членка, но в регион извън целта за сближаване. Това не отговаря на условията за допустимост по оперативната програма. Въпреки че този проблем е бил установен от междинния орган, разходите все пак са били декларирани пред Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) Неподходящ процент съфинансиране — при проект по ЕСФ за организиране на курсове за обучение на служители, засегнати от частична безработица, едно дружество се е ползвало от по-висок процент съфинансиране, който обикновено се прилага за малки и средни предприятия, въпреки че то не попада в тази категория.
- в) Обявяване на прекомерни разходи по проект — при един проект по ЕСФ, свързан с пазара на труда и изпълнен от няколко организации-партньори, те са декларирали разходи за съфинансиране, далеч надхвърлящи реално поетите разходи.
- г) Липса на подкрепящи документи за декларираните разходи — при един проект по ЕСФ разходите са декларирани въз основа на постигнатите резултати за участниците. При извършения одит на досиетата на няколко участници обаче не бяха открити доказателства в подкрепа на обявените разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Специфични слабости при въвеждането на инструментите за финансов инженеринг

4.30. Инструментите за финансов инженеринг могат да се използват за предоставяне на подкрепа чрез капиталови инвестиции, заеми или гаранции⁽⁹⁾. Когато правната структура на фондовете, прилагащи инструменти за финансов инженеринг, е окончателно установена, те получават средства от оперативната програма. След това може да се предоставя финансова подкрепа на крайни бенефициенти и проекти за дейности, които попадат в обхвата на оперативната програма. Инструментите за финансов инженеринг имат периодичен характер. Всички средства, които се получават обратно от отпуснатите заеми или инвестициите (в т.ч. и печалбите) се натрупват във фонда за периода на неговото съществуване и след това трябва да бъдат използвани отново за подобни цели.

4.31. Регламентът посочва, че инструментите за финансов инженеринг могат да бъдат използвани за три цели: фондове за подкрепа на МСП (в т.ч. JEREMIE (Общи европейски ресурси за финансиране на микропредприятията и на МСП⁽¹⁰⁾); за градско развитие (в т.ч. JESSICA (Съвместна европейска помощ за устойчиви инвестиции в урбанизирани територии⁽¹¹⁾)) и за насърчаване на енергийната ефективност.

4.30. По принцип плащанията за фондовете се извършват в съответствие с разпоредбите на споразуменията за финансиране на проекти. В своите бележки с насоки Комисията препоръчва на управляващите органи да продължат да изплащат предпазливо вноски от оперативните програми в полза на холдингови фондове и инструменти на финансовия инженеринг на етапи и в съответствие с базовата инвестиционна стратегия и/или бизнес план (Комитет за координиране на фондовете (COCOF), бележка II от 2008 г., Приложение към „Въпроси и отговори“, отговор на въпрос 10; бележка III на COCOF от 2011 г. — точки 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).

⁽⁹⁾ Член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE е съвместна инициатива на Комисията, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) за подкрепа на допълнителни източници на финансиране за микро, малки и средни предприятия.

⁽¹¹⁾ JESSICA е инициатива, разработена от Комисията и ЕИБ с цел извършване на възвръщаеми инвестиции (под формата на капиталови инвестиции, заеми или гаранции) в градско развитие. Инвестициите в различни проекти се извършват чрез фондове за градско развитие или, когато е необходимо, холдингови фондове.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.32. Комисията не разполага с подробна информация относно финансирането на инструментите за финансов инженеринг. Тя е изчислила, че се използват инструменти на стойност от около 8,1 милиарда евро, които до края на 2010 г. са получили плащания в размер на 5,2 милиарда евро от оперативните програми за периода 2007—2013 г. Съгласно оценката на Комисията това представлява около половината от предвидените плащания от оперативните програми към фондовете за текущия програмен период.

4.33. През 2010 г. 13 от 203 плащания по ЕФРР и ЕСФ в одитираната извадка са извършени към фондове, прилагащи инструменти за финансов инженеринг. Палатата откри грешки в съответствието при седем от тези 13 операции. Повечето грешки се дължат на неспазването на регулаторните изисквания за финансиране на фондовете от оперативните програми (вж. пример 4.4).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.32. Съгласно член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета държавите-членки не са длъжни да предоставят на Комисията толкова подробна информация относно инструментите на финансов инженеринг. Въпреки това до края на 2010 г. Комисията получаваше доброволно от управляващите органи информация за плащанията, направени за фондове за изпълнение на инструменти на финансов инженеринг, за да оцени напредъка на инструментите на финансов инженеринг по отношение на тяхната полза за предприятията. Комисията възнамерява да предложи изменение на регламента с цел да бъдат включени подходящи изисквания за докладване до края на периода 2007—2013 г.

Пример 4.4

Грешки в съответствието при инструментите за финансов инженеринг

- а) Прекомерно финансиране на фонд за гарантиране, управляван от регионална финансова институция — при един проект по ЕФРР Палатата установи, че няколко задължителни изисквания (като например стратегия и план за инвестиции, описание на политиката за оттегляне на инвестициите и разпоредби за ликвидация) не са били изпълнени при подписването на споразумението за финансиране от органите на областното управление и регионалната агенция, управляваща фонда. След подписването на това споразумение за финансиране, през последната седмица на декември 2009 г., средствата на фонда са увеличени от 17 милиона евро на 233 милиона евро (или 14 % от общия бюджет на оперативната програма за целия програмен период). Бизнес планът е изготвен и одобрен едва през юни 2010 г., като при това се базира на нереалистични допускания. Значителна част от средствата за оперативната програма, заделени от управляващия орган през 2007 г., не са били изразходвани в края на 2009 г. Увеличаването на размера на средствата, отпуснати на фонда за гарантиране, е позволило да се заобиколи действащото към момента правило „n+2“, съгласно което неизползваните средства следва да бъдат освободени след две години. Към средата на 2011 г. 1,5 милиона евро от капитал с общ размер 233 милиона евро са поети като задължения по този фонд.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- б) Закъснения при създаването на холдингов фонд по JEREMIE, управляван от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) — при един проект по ЕФРР чрез сложна структура, обхващаща три оперативни програми и четири различни министерства, е създаден холдингов фонд по JEREMIE, който подпомага създаването на предприятие със специално предназначение, управлявано от ЕИФ. След подписването на първоначалните споразумения за финансиране с ЕИФ през октомври 2009 г. съответните управляващи органи са декларирали разходи, сертифицирани пред Комисията през декември 2009 г. Тези разходи са свързани с финансирането на холдинговия фонд от две от трите оперативни програми, като средствата са прехвърлени във временна сметка под управлението на ЕИФ. Междувременно обаче все още не са били приключили преговорите за предприятието със специално предназначение с едно от министерствата, натоварено с управлението на третата оперативна програма. Поради това окончателното споразумение за холдинговия фонд между ЕИФ и предприятието със специално предназначение е подписано едва в края на декември 2010 г. Вследствие на това структурата, създадена за прилагане на инструментите за финансов инженеринг, не е функционирала през 2010 г., а прехвърлянето на средства от временната сметка към предприятието със специално предназначение е станало едва през 2011 г.
- в) Некоректни разпоредби за ликвидация — при един проект по ЕФРР споразумението, подписано от националното министерство и регионалната агенция, която прилага фонда по JEREMIE, посочва, че в случай на ликвидация на фонда оставащата част от капитала ще бъде на разположение на органите на областното управление и следва да бъде прехвърлена към областната хазна. Тази разпоредба е в разрез с нормативното изискване получените обратно средства да се използват единствено в полза на малки и средни предприятия.

4.34. Финансовото участие на оперативните програми във фондовете, които прилагат инструменти за финансов инженеринг за целия период, се състои обикновено в едно плащане веднага след установяването на правната структура на холдинговия фонд. Алтернативни механизми за финансиране могат да се уточнят в споразуменията за отпускане на средства. Съгласно нормативната уредба тези плащания се сертифицират пред Комисията като извършени разходи.

4.35. Последващите проверки на тези плащания от страна на одитните органи обикновено се отнасят до финансовата година, в която е извършено плащането. До края на 2010 г. тези проверки имат ограничен обхват, тъй като в най-добрия случай са избрани само няколко операции за финансиране, а на крайните бенефициенти и проекти са изплатени суми с ограничен размер.

4.36. Освен ако не са предвидени специфични проверки, малко вероятно е текущото прилагане на инструментите за финансов инженеринг да бъде проверено от одитните органи преди приключването на програмния период 2007—2013 г. през 2015 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.34. За целите на окончателните отчети за 2010 г. въз основа на информацията, предоставена от държавите-членки, Комисията прекласифицира част от сумите, възстановени от държавите-членки за инструменти на финансов инженеринг, като предварителни плащания за разходи (вж. отговора на Комисията на глава 1, параграфи 1.33—1.36).

4.35. В съвместната си стратегия за одит ГД REGIO и ГД EMPL планират тематични одиторски проверки на инструментите на финансов инженеринг. Както беше посочено в проекта на наръчник за провеждане на одиторски проверки на Комисията, който беше предоставен на одитиращите органи на държавите-членки, тези тематични одиторски проверки трябва да включват структурата на фонда и самото изпълнение на проектите, свързани с инструменти на финансов инженеринг.

4.36. Одитиращите органи и Комисията могат да извършват тематични одиторски проверки, например на инструментите на финансов инженеринг. Както спомена в отговора си на параграф 4.35, Комисията предложи на одитиращите органи одиторски подход, който включва тестването на изпълнението на инструментите на финансов инженеринг чрез одитиране на извадка от осъществени проекти.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

4.37. За програмния период 2007—2013 г. одитните органи в държавите членки имат важна роля за осигуряване на редовността на разходите в областта на сближаването — те носят отговорността да проверят дали националните системи за управление и контрол работят ефективно и да представят на Комисията годишни доклади за контрола и одитни становища (точка 4.12). За текущия период държавите членки са създали 112 одитни органа за ЕФРР, КФ и ЕСФ⁽¹²⁾.

Дейността на повечето проверени одитни органи е частично ефективна

4.38. Палатата провери извадка от осем одитни органа (и съществуващите оправомощени одитни органи) в шест държави членки. За всички органи Палатата разглежда:

- елементите на тяхната организация и одитната им методология;
- работните им документи за четири или по-малко одита на системите;
- работните им документи за извадка от до 30 одита на проекти, както и повторно извършване на поне осем от тези 30 одита; както и
- годишните им доклади за контрола и одитните становища за 2010 г., заедно със съответните работни документи.

4.39. Резултатите от проверката на системите и на основните изисквания са обобщени в **приложение 4.2**. Палатата установи, че седем от избраните одитни органи са най-малкото частично ефективни при осигуряване на редовността на плащанията.

4.40. Одитът подчерта няколко слабости:

- закъснения при изпълнението на одити на системите и проектите;
- контролни листове, които не обхващат в достатъчна степен всички рискове за редовността на разходите, най-вече по отношение на правилата за възлагане на обществени поръчки и предоставяне на държавна помощ, инструментите за финансов инженеринг и изискванията за оповестяване на информация. За разлика от одита на системите, липсват специфични указания на Комисията относно обхвата и задълбочеността на проверките, които следва да се извършат при одита на проектите;

4.39. Комисията отчита констатациите на Палатата в своята оценка на националните одитиращи органи, търсейки да насърчи подобрения, където такива все още са възможни, и да осигури условия за единствен одит в идните години в съответствие с член 73 от Регламент (ЕО) 1083/2006 на Съвета.

4.40.

- В своя преглед на одитиращите органи Комисията установи, че забавянията в одиторската работа в някои случаи са били свързани със закъснения в изпълнението на операциите по места.
- Освен това Комисията установи като резултат от извършения от нея подробен преглед на одитиращите органи и по време на одитите на системите необходимостта, в някои случаи и по определени въпроси, съществуващите контролни списъци, които националните одитиращи органи използват при одитирането на операции, да бъдат направени по-взискателни. За тази цел Комисията предостави на одитиращите органи на държавите-членки своя собствен контролен списък за одити на операции, в който са взети предвид контролните списъци, установени от Палатата.

⁽¹²⁾ 81 одитни органа за 317 оперативни програми по ЕФРР и КФ и 94 одитни органа за 117 оперативни програми по ЕСФ. 63 от тези одитни органи са общи за трите фонда.

 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- при подбора на извадки е използвана методология, която не съответства на съгласуваните между Комисията и държавите членки указания за формиране на извадки от проекти, или съгласувана методология, която не е прилагана правилно;
- за всички одитни органи, при повторното извършване на одити на проекти, Палатата констатира елементи, които органите не са отчетли при своята дейност. За шест одитни органа това доведе до установяване на по-висок процент грешки от отчетения в годишния доклад за контрола.

4.41. Годишните доклади за контрола и одитните становища се основават на констатациите на одитните органи от одитите на операции, свързани с разходите, сертифицирани пред Комисията в предходната година, и одитите на системите, приключени до края на месец юни на финансовата година на ЕС, която е предмет на одит от страна на Палатата. Освен това Палатата счита, че одитните органи (дори в една и съща държава членка) прилагат толкова различни одитни подходи, че резултатите от одитите им не могат да бъдат обобщени с цел получаване на общо становище за всеки фонд на национално ниво или на ниво ЕС.

 ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Освен това от началото на програмния период Комисията предоставя подробни и технически напътствия и обучения и проведе технически срещи с одитори от националните одитиращи органи. В допълнение напътствията относно обхвата и мащаба на одитите на операции, дадени през програмния период 2000—2006 г., все още са в сила, тъй като тези одити не се различават съществено през двата програмни периода.

- Комисията подчертава, че нейната бележка с технически напътствия относно изготвянето на извадки служи като препоръка за одитиращите органи. Тя съдържа илюстративни методи, които не са законово задължение, нито са ограничаващи по отношение на избора от одитиращите органи на алтернативни допустими статистически методи, които са също толкова валидни.
- Комисията отбелязва, че резултатът от повторното изчисление, направено от Палатата, в някои случаи е силно повлияно от количественото изразяване на грешките при обществените поръчки (вж. отговора на Комисията на параграф 4.26).

4.41. Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета определя период от шест месеца между края на одитния период (юни) и изработването на годишния контролен доклад и становище (декември). В своите насоки относно годишните контролни доклади Комисията, вземайки предвид международните одиторски стандарти, прикани одитиращите органи да докладват относно следващи одитни събития, които биха могли да възникнат през този период (юли—декември).

Комисията би желала да подчертае, че като се вземе предвид броят на одитиращите органи в 27 държави-членки за всички кохезионни програми (вж. параграф 4.37), одиторските методи може и да се различават, което дава възможност за адаптиране към особеностите на различните оперативни програми и системи за управление и контрол. Регулаторните разпоредби, в които се съдържат задълженията за одиторска работа, целят да осигурят условия, при които един одитиращ орган е в състояние да представи на Комисията годишно одиторско становище по отделни програми или системи на основата на одити на системите и на резултатите от одитите на статистическа извадка от операции. След това в своите годишни доклади за дейността генералните директори на ГД EMPL и ГД REGIO публикуват одиторска и управленска информация, включително информацията, докладвана от националните одитиращи органи, обобщена в подходяща степен за целите на годишната декларация за достоверност на Комисията.

В своите годишни доклади за дейността за 2010 г. ГД EMPL и ГД REGIO решиха да публикуват информация за разmera на грешките, която държавите-членки са предоставили за първата година във връзка с разходите за 2009 г. (които съответстват на резултатите от декларацията за достоверност (DAS) за 2009 г.), както и одиторските становища по отделни програми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проверката на одитните органи, извършена от Комисията, като цяло е задоволителна

4.42. Комисията е завършила проверките на 17 одитни органа (за генерална дирекция „Регионална политика“) и 36 одитни органа (за генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“). За повечето одитни органи се наблюдават закъснения при изпълнението на одитната стратегия за 2010 г. и поради това в още пет случая Комисията не е успяла да завърши проверката според планираното.

4.43. Одитите на Комисията са открили слабости, подобни на установените от Палатата при нейната собствена проверка на одитните органи. Комисията е предприела съответните корективни действия, където е необходимо. Въз основа на собствената си дейност, Комисията заключава, че одитните становища на одитните органи като цяло са надеждни.

4.44. Палатата прегледа работните документи и допълнителната подкрепяща документация за 35 от извършените от Комисията 53 одита на одитните органи. Въпреки че генерална дирекция „Регионална политика“ и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са разработили общ одитен план за проверката на одитните органи, бяха отбелязани разлики в подхода. Независимо от тези разлики обаче Палатата счита, че като цяло Комисията е формирала коректни заключения от извършената проверка.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

4.45. Палатата оцени годишните отчети за дейността за 2010 г. и придружаващите ги декларации на генерална дирекция „Регионална политика“, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ и генерална дирекция „Енергетика“.

4.42. В рамките на своята проверка на одитиращи органи ГД REGIO извърши 97 одиторски мисии в 13 държави-членки. Тази проверка продължава през 2011 г.

В допълнение към проверките на 36-те одитиращи органа, споменати от Палатата, някои от одитите на системи на ГД EMPL включиха също така аспекти, свързани с одитиращите органи.

4.43. В своя годишен доклад за дейността от 2010 г. на основата на своята одиторска дейност ГД REGIO направи предварителния извод, че макар все още да са необходими известни подобрения по отношение на някои одитиращи органи, тя може напълно или до голяма степен да се довери на тяхното одиторско становище за 14 одиторски органа. При други 3 одиторски органа ГД REGIO се нуждае от значителни подобрения, за да може да се довери на тяхното становище.

Системите за надзор на ГД EMPL предвиждаха комбинация от одити на системи за високорискови оперативни програми в комбинация с преглед на няколко одитиращи органа. В повечето случаи резултатите бяха положителни. Въпреки това тези одити доведоха също така до няколко слущения и до временно преустановяване на плащания.

4.44. Комисията ще продължи своя преглед на одитиращи органи и ще допълни този подход с извършване на специфични одити, които се концентрират върху по-рисковите райони и програми в случаите, в които бъдат установени недостатъци.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

4.46. В **приложение 4.3** са обобщени резултатите от проверката на изявленията на ръководството в Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.46. Комисията счита, че годишният доклад за дейността на ГД REGIO също заслужава да запази своя „А“ рейтинг, даден му от Палатата през 2009 г. Действително, годишният доклад за дейността на ГД REGIO не само е запазил същото равнище на прозрачност и качество на публикуваната информация през 2009 г., но в някои аспекти дори се е подобрил (публикуване на суми, за които съществува риск, по отделните оперативни програми).

Комисията отбелязва, че по време на своя одит Палатата е изразила задоволство, че обхватът на резервите, изразени от генералния директор на ГД REGIO (ситуацията е същата и при ГД EMPL), е пропорционален на проблемите, установени в базовите програми. Комисията счита, че количественото изразяване на резервите в годишните доклади за дейността на генералните директори не може да се сравни с годишния прогнозен размер на грешките на Палатата. Оценката на риска в годишните доклади за дейността е по-близка до оценка на потенциалните финансови корекции за плащанията през референтната година на годишните доклади за дейността вследствие на резервите, изразени от въпросните генерални директори, и преди Комисията да проведе всички състезателни процедури. Прогнозата за сумата, за която съществува риск, се основава на оценка на финансовото въздействие за оперативните програми с резерви въз основа на собствения анализ на генералния директор, който включва, освен останалите аспекти, работата на националните одитиращи органи (принцип на единствената одиторска проверка). Както и в предишни годишни доклади за дейността, това количествено изразение на риска се основава на оценката на финансовото въздействие на изразените резерви въз основа на определен за всяка оперативна програма риск, като също се взема предвид защитната прежа от 5 %, предвидена в Регламент (ЕО) № 1260/99 (за 2000—2006 г.) и Регламент (ЕО) № 1083/2006 (за 2007—2013 г.). В тези регламенти максималният таван за междинни плащания през програмния период е определен в размер на 95 % от сумата, която ще бъде финансирана по оперативни програми. Така останалите 5 % от плащанията от Комисията са предмет на решението на Комисията при приключване, което определено ограничава финансовия риск от невъзстановяване.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

4.47. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че междинните и окончателните плащания за годината, приключила на 31 декември 2010 г., за групата политики „Сближаване, енергетика и транспорт“ са засегнати от съществени грешки.

4.48. Палатата заключава също така, че като цяло одитните органи са частично ефективни при гарантирането на редовността на плащанията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

4.49. В **приложение 4.4** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади (2008—2009 г.). Следните елементи трябва да бъдат отбелязани:

— след приемането на плана за действие през февруари 2008 г. Комисията е засилила наблюдението на националните системи за управление и контрол за програмния период 2007—2013 г., като се е съсредоточила най-вече върху мониторинга на дейността на одитните органи и по-честото използване на прекъсване и преустановяване на плащанията;

— Комисията е продължила да полага усилия за предоставяне на указания за националните органи, които изпълняват оперативните програми, и опростяване на правилата за допустимост на структурните фондове.

4.50. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2010 г. Палатата препоръчва на Комисията:

— **Препоръка 1:** да продължи да наблюдава съответствието с правилата за допустимост на финансиране от ЕС и най-вече правилното прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки на ЕС и на държавите членки (2009 г.).

— **Препоръка 2:** да насърчава националните органи да прилагат стриктно механизмите за корекция преди да сертифицират разходите пред Комисията (2008—2009 г.). Ако националните органи или органите на ниво ЕС установят сериозни недостатъци в работата на системите за управление и контрол, Комисията следва да продължи да прекъсва или преустановява плащанията към оперативната програма до предприемането на корективни действия от съответната държава членка.

4.49.

— Комисията приветства оценката на Палатата относно изпълнението и ефекта от нейния план за действие за 2008 г.

През 2010 г. Комисията упражни надзорната си роля, като прекъсна 63 (49 за ЕФРР и 14 за ЕСФ) крайни срока за плащане и прие едно решение за временно спиране за оперативните програми за 2007—2013 г. и пет решения за временно спиране (ЕСФ) по оперативните програми за 2000—2006 г. в случаи на установени сериозни недостатъци или нередности. Тези мерки остават в сила, докато държавите-членки не предприемат необходимите корективни действия. Комисията преследва тази строга политика през 2011 г., като до 30 юни 2011 г. тя е изпълнила 54 решения за прекъсване на крайния срок за плащане (40 за ЕФРР и 14 за ЕСФ).

4.50.

— **Препоръка 1:** Комисията продължава да следи за спазването на правилата за допустимост чрез редовната си одиторска дейност и последващото проследяване на всички одиторски проверки на равнище ЕС и на национално равнище. Съответна информация се публикува в годишните доклади за дейността на генералните директори на ГД REGIO и ГД EMPL. Комисията ще продължава да предприема необходимите корективни мерки, когато е необходимо.

По отношение на обществените поръчки Комисията извършва постоянен мониторинг на правилното изпълнение на директивите на ЕС. Комисията предостави на държавите-членки анализ на типовете грешки, установени при одитните проверки на ЕС в областта на сближаването през предходните години, и започна да събира най-добри практики и възможни отговори от държавите-членки, за да поправи тези грешки и намали тяхната честота.

— **Препоръка 2:** В рамките на освобождаването от отговорност за 2009 г. Комисията вече пое ангажмента да извърши специален одит, основан на риска, на корективния механизъм в държавите-членки и когато това е необходимо, да продължи своевременно да прекъсва или временно спира плащанията. Тази строга политика е отразена в годишните доклади за дейността за 2010 г. на генералните директори на ГД EMPL и ГД REGIO. Планираното претинаване към система на ежегодно приключване на сметките за програмния период след 2013 г. има за цел да подобри допълнително достоверността на разходите по структурните фондове. Комисията се позовава също така на своите отговори на препоръките на Палатата в своите годишни доклади за 2008 г. и 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- **Препоръка 3:** въз основа на опита, натрупан през първата половина на програмния период 2007—2013 г., да извърши оценка на прилагането на националните правила за допустимост с оглед определяне на областите, в които е възможно допълнително опростяване, и премахване на потенциалните източници на грешки за периода след 2013 г.
- **Препоръка 4:** да предложи изменение на нормативната уредба на структурните фондове за текущия програмен период, което да задължи държавите членки да докладват относно финансовото изпълнение на инструментите за финансов инженеринг. Изпълнението на фондовете също следва да подлежи на редовна проверка от страна на Комисията.
- **Препоръка 5:** да предостави допълнителни указания за одитните органи за текущия програмен период, по-специално по отношение на формирането на извадки, обхвата на проверките за одити на проекти и докладването на одитните констатации.
- **Препоръка 6:** да предложи съгласуване на периодите за отчитане на годишните доклади за контрола с финансовата година на бюджета на ЕС в нормативните разпоредби за структурните фондове за периода след 2013 г. и да хармонизира различните подходи така, че становищата на одитните органи да могат да бъдат обобщавани за всеки фонд на национално ниво и на ниво ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Препоръка 3: Комисията изразява съгласие с препоръката, при условие че тя е насочена към онези държави-членки, които се сблъскват с периодично възникващи проблеми с изпълнението на оперативните програми.

- Препоръка 4: Комисията е съгласна с препоръката и възнамерява да предложи докладването относно използването на инструментите на финансовия инженеринг в държавите-членки да стане задължително. Одитът на изпълнението на инструментите на финансовия инженеринг се извършва чрез тематични одиторски проверки съгласно съвместната одиторска стратегия за структурните фондове.

За следващия програмен период в Регламента за структурните фондове може да бъде предвидено държавите-членки да изготвят годишен доклад относно финансовото изпълнение на инструментите на финансовия инженеринг.

- Препоръка 5: Комисията е съгласна с препоръката. Комисията непрекъснато предоставя напътствия и съвети на одитиращите органи по широк кръг от технически и регулаторни въпроси. Прегледът на одитиращите органи, който Комисията започна през 2009 г., предостави също така възможност за разработване на действия за изграждане на капацитет за националните одитиращи органи, както е обяснено подробно в годишните доклади за дейността за 2010 г. на генералните директори на ГД REGIO и ГД EMPL.

В резултат на анализа в годишните доклади за контрола, одиторските становища и разmera на грешките, докладван от националните одитиращи органи в края на 2010 г., Комисията се ангажира да предостави на одитиращите органи допълнителни, подобрени насоки по въпросите, повдигнати от Палатата. Такъв проект на насоки вече беше обсъждан по време на проведените технически срещи и ще бъде финализиран преди следващата подготовка на годишния доклад за контрола.

- Препоръка 6: Комисията е съгласна с първата част от препоръката. Предложението на Комисията относно прегледа на финансовия регламент включва своевременно приключване на сметките, при което се отдава предпочитание на съгласуване на съответните отчетни периоди от държавите-членки (годишен доклад за контрола и годишно одиторско становище), Комисията (годишни доклади за дейността) и Палатата (DAS/годишен доклад) за съответната бюджетна година (вж. също така отговора на Комисията на параграф 4.41).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКТЕ ОТ ПРЕДИШНИ СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ**Проследяване на изпълнението на препоръките от специален доклад № 1/2006 относно приноса на Европейския социален фонд в борбата с преждевременното напускане на училище**

4.51. В специален доклад № 1/2006 Палатата разглежда адекватността на процедурите, целящи да осигурят ефикасността и ефективността на съфинансираните по ЕСФ дейности за борба с преждевременното напускане на училище, в програмния период 2000—2006 г. Палатата подчертава, че системите за управление на държавите членки следва да бъдат ефикасни, ефективни и икономични в съответствие с нормативните разпоредби на Общността. По-специално Палатата препоръчва за постигане на максимално потенциално въздействие на ресурсите на Общността държавите членки да извършат анализ на очакваните икономически ползи, а разпределянето на средства да се основава на обективни и подходящи критерии. Палатата отбелязва, че определянето на разумни годишни цели нива за намаляване на преждевременното напускане на училище би помогнало за постигане на целите, определени от Европейския съвет.

4.52. По препоръките на Палатата са предприети някои действия (вж. **приложение 4.5a**). Някои елементи от системите за управление на ЕСФ като цяло са изменени за програмния период 2007—2013 г., като това е имало отражение върху мерките срещу преждевременното напускане на училище. През юни 2011 г. Съветът прие препоръка относно политиките за намаляване на преждевременното напускане на училище, която е насочена конкретно към този проблем.

4.53. Отражението на тези действия все още не е видимо, не на последно място защото основната мярка, насочена конкретно към проблема с преждевременното напускане на училище, беше приета едва през 2011 г. Палатата отбелязва, че в оперативните програми все още липсва ясна връзка между специфичните приоритети и целите по отношение на преждевременното напускане на училище и размера на отпуснатите средства. Наскоро Комисията е изказала желание да анализира допълнителните ползи от финансирането от страна на ЕС в рамките на извършваните от нея одити, но това все още не е изпълнено.

4.52. Комисията е на мнение, че препоръките на Палатата са били изпълнени напълно, като регулаторната рамка, която към датата на публикуване на одиторски доклад на Палатата е била вече в сила за периода 2007—2013 г., е била взета предвид. В рамките на стратегията „Европа 2020“ в началото на 2011 г. Комисията инициира план за действие за намаляване на преждевременното напускане на училище, включително предложение за препоръка на Съвета относно политики за намаляване на преждевременното напускане на училище (одобрена през юни 2011 г.).

4.53. Оперативните програми по ЕСФ съдържат ясна връзка между запазените приоритети, целите, които трябва да бъдат постигнати, които са представени също под формата на цели в числово изражение на равнище приоритетна ос, както се предвижда в регулаторната рамка, и равнището на финансиране, необходимо за постигането на целите. Предложенията на Комисията за периода след 2013 г. ще се основават на сегашните разпоредби относно оценката на програмирането и оценката ex ante. Оперативните програми трябва да отговарят на регулаторните разпоредби и да демонстрират връзката между приоритетите, целите и нивото на финансиране.

В рамките на подготовката на проектите на регламенти за следващия програмнен период се предвижда по-голямо ударение да бъде поставено върху резултатите. Затова част от ресурсите за одит на ГД EMPL трябва да бъдат пренасочени към одит на изпълнението вместо към сегашния одит на съответствието/финансов одит.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Проследяване на изпълнението на препоръките от специален доклад № 10/2006 относно последващите оценки на програмите по Цел 1 и Цел 3 за периода 1994—1999 г. (структурни фондове)

4.54. В специален доклад № 10/2006 Палатата разгледа дали извършените от Комисията последващи оценки на интервенциите по структурните фондове за програмния период 1994—1999 г. са представили адекватна преценка на въздействието на тези интервенции, както и дали този анализ е довел до полезни препоръки. Одитът установи слабости в процеса на оценка, което ограничи оценката до въздействието на структурните фондове.

4.55. Генерална дирекция „Регионална политика“ и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са предприели действия по повечето основни проблеми, посочени в специален доклад № 10/2006, при техните последващи оценки за периода 2000—2006 г. (вж. **приложение 4.56**). Те са започнали преход от подход, фокусиран върху отделните държави, към подход, съсредоточен върху ключовите тематични области, с цел засилено концентриране върху стратегическите въпроси в Европейския съюз на 27-те. Въведеното в правната рамка на периода 2000—2006 г. изискване за задължително извършване на междинна оценка би следвало да улесни последващите оценки. При извършването на междинните оценки обаче са били налични значителни слабости в системите за мониторинг в държавите членки и е било твърде рано да се оцени ефективността на разходването на средства (вж. също специален доклад № 1/2007 относно изпълнението на средносрочните процеси). За да се подобри контрола на качеството на последващите оценки, и двете генерални дирекции са отпуснали повече ресурси, изготвили са по-добри общи условия за извършване на оценките и са подобрили процедурите за контрол на качеството.

4.56. За периода 2007—2013 г. и двете генерални дирекции биха имали полза от засилване на механизмите, които позволяват подобряване на качеството на собствените оценки на държавите членки, както и от въвеждането на съпоставителен анализ (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) или от по-широкото му използване (ГД „Регионална политика“). По отношение на оценката на ефикасността на структурните фондове, следва да се продължи попълването на създадената наскоро база данни за единичната цена на инфраструктурните елементи, за да може тя да бъде използвана (ГД „Регионална политика“). Националните бази данни относно единичната цена на проектите за обучение и техните ключови елементи биха подпомогнали държавите членки при изготвянето и одобряването на проектите. Допълнително подобряване на ефикасността на структурните фондове може да се постигне чрез по-задълбочено изследване (най-вече в областта на регионалната политика) на причините, поради които размерът на финансовото участие на частния сектор се различава значително между различните държави членки, както и на потенциала за финансиране посредством инструменти, различни от безвъзмездната финансова помощ.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

4.54. Вж. отговора на Комисията на специалния доклад 10/2006.

4.55. За отговора на Комисията вж. таблицата в **приложение 4.56**.

4.56. ГД „Регионална политика“ е съгласна с Палатата по повечето от въпросите. По отношение на подкрепата за предприятия са необходими значително повече доказателства преди да могат да бъдат направени еднозначни заключения относно ефектите на лоста и относителните предимства на грантовете и другите инструменти. Настоящата оценка на работната програма на Комисията и оценките, предприети от няколко държави-членки, ще допринесат за това.

В момента ГД EMPL работи върху съпоставки. По време на партньорските срещи за оценка на ЕСФ вече се проведоха няколко информационни сесии, които включваха презентации на държави-членки и на експерт от академичните среди. Анализират се предизвикателствата по отношение на използването на съпоставки в политиката на сближаване. Насоките на ГД EMPL относно оценката на ЕСФ за периода 2014—2020 г. ще насърчат държавите-членки да проведат съпоставителни оценки/оценки на контролна група.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проследяване на изпълнението на препоръките от специален доклад № 7/2009 относно управлението на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“

4.57. В специален доклад № 7/2009 Палатата препоръчва, наред с другото, Комисията да адаптира своите ресурси и правни и финансови инструменти към специфичните характеристики на развитието и управлението на индустриална програма. Освен това Палатата препоръчва Комисията в най-кратък срок да изясни политическите цели на програмата и да ги преобразува в стратегически и оперативни цели, като идентифицира нуждите на ползвателите, техническите параметри и търговския модел ⁽¹³⁾.

4.58. Препоръките на Палатата са изпълнени отчасти от Комисията (вж. **приложение 4.5в**). Комисията е приела ролята на ръководител на програмата и е сключила официални споразумения за делегиране на правомощия с Европейската космическа агенция. Въпреки че Комисията е поискала от държавите членки да изяснят политическите цели на програмата, за да могат те да бъдат преобразувани в окончателни стратегически и оперативни цели, все още не е прието общо становище по този въпрос. Комисията е изчислила вероятните разходи по проекта в средносрочен и дългосрочен план, но необходимите средства все още не са осигурени. Въз основа на изчислението на Комисията Палатата отбелязва, че тези средносрочни и дългосрочни разходи по проекта могат да достигнат над 20 милиарда евро до 2030 г.

4.59. Преди да се изстреля пълният набор действащи спътници следва да се изготви ясен план за програмните разходи след 2013 г. и да се идентифицират източниците на финансиране. По отношение на структурата на управление и човешките ресурси Палатата препоръчва Комисията да продължи усилията си за изпълнение на препоръките, изложени в специален доклад № 7/2009.

4.58. В момента Комисията е в процес на изпълнение на тези препоръки.

В рамките на подготовката за новата многогодишна финансова рамка Комисията ще представи ново законодателно предложение за по-нататъшното изпълнение на програмите Галилео и EGNOS. То ще включва, *inter alia*, рамката за тяхното управление и актуализирано определение на необходимите бюджетни ресурси.

Общите политически и стратегически цели на програмите за Глобална навигационна спътникова система (ГНСС) бяха определени в Регламент (ЕО) № 683/2008 ⁽²⁾ на Европейския парламент и на Съвета и постепенно биват преформулирани в оперативни цели (публично регулирана услуга, услуга за сигурност, услуга за търсене и спасяване, търговска услуга), което отразява високата степен на техническа сложност на инициативата.

Екстраполирането на бюджета на програмите, без да се знае каква ще бъде бъдещата финансова публична помощ, не може да предостави адекватна обща представа, за да позволи да се направят изводи относно общите нетни финансови разходи.

4.59. Понастоящем Комисията работи върху оценка на въздействието, в която се посочват техническите варианти за по-нататъшното изпълнение и експлоатиране на европейските програми за ГНСС, включително свързаните с тях разходи и преки и непряки ползи.

⁽¹³⁾ С оглед етапа на изпълнение на програмата, препоръки 2, буква б), 3, 4, буква в), 4, буква г) и 5 не бяха включени в това проследяване.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 683/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (EGNOS и Галилео).

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „СБЛИЖАВАНЕ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ“

2010 г.												2009 г.	2008 г.	2007 г.
Трудова заетост, социални въпроси и придобаване		Регионална политика			Енергетика и транспорт	Общо								
ЕСФ	Друго	ЕФРР	КФ	ИСПА										
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА														
Общ брой операции (в т. ч.):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217				
Авансови плащания	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10				
Междинни/окончателни плащания	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207				
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾														
Процент на тестваните операции, които представляват:														
Операции, незасегнати от грешки	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %				
Операции, засегнати от една или повече грешки	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %				
Анализ на операциите, засегнати от грешки														
Анализ по видове разходи														
Авансови плащания	п.а.		п.а.		п.а.		п.а.		п.а.		3 %	0 %	1 %	
Междинни/окончателни плащания	п.а.		п.а.		п.а.		п.а.		п.а.		97 %	100 %	99 %	
Анализ по видове грешки														
Количествено неизмерими грешки:	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %				
Количествено измерими грешки:	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %				
Допустимост	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %				
Действителност	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %				
Точност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %				
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ														
Вероятен процент грешки							7,7 %							
Долна граница на грешките							4,7 %							
Горна граница на грешките							10,7 %							

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

п.а.: не е приложимо.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „СБЛИЖАВАНЕ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ“

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол: Одитни органи — съответствие с основните регулаторни изисквания и ефективност при гарантиране на редовността на операциите

Основни изисквания, проверени от Палатата		Одитен орган ЕФРР/ЕСФ - Франция	Одитен орган ЕФРР/ЕСФ - Обединено кралство/Северна Ирландия	Одитен орган ЕФРР/ЕСФ - Италия (Сардиния)	Одитен орган ЕФРР/КФ - Полша	Одитен орган ЕФРР/КФ - Испания (Андалусия и Валенсия)	Одитен орган ЕСФ - Полша	Одитен орган ЕСФ - Испания (Андалусия)	Одитен орган ЕСФ - Германия (Bund)
Общи въпроси	Установените системи за управление и контрол на оперативната програма предвиждат подходящо определяне, разпределение и разделение на функциите в и между одитните органи, както и между тях и други компетентни управляващи и контролни органи	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията
Обхват на ръководството за извършване на одит	Наличие на ръководство за извършване на одит (за одитите на системите и на операциите), което отговаря на международно приетите одитни стандарти и ясно описва одитните процедури	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията
Одитна методология за одита на системите	Дейността на одитните органи за оценка дали системите за управление и контрол функционират ефективно се основава на контролни листове. Те съдържат въпроси, чрез които могат да се проверят основните изисквания на приложимото законодателство (специфични за управляващите органи, междинните органи и сертифициращите органи) и подходящите критерии за оценка на всяко от тези изисквания	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията
Преглед на одити на системите	Одитният план на одитните органи е изпълнен в съответствие с приетата одитна стратегия за периода, одитите на системите са извършени съгласно установената методология и всичките им етапи са подходящо документирани	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни
Методология за формиране на извадки при одитите на операции	Установена е подходяща методология за формиране на извадки при одитите на операциите от разглеждания период	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията

Основни изисквания, проверени от Палатата		Одитен орган ЕФРР/ЕСФ - Франция	Одитен орган ЕФРР/ЕСФ - Обединено кралство/Северна Ирландия	Одитен орган ЕФРР/ЕСФ - Италия (Сардиния)	Одитен орган ЕФРР/КФ - Полша	Одитен орган ЕФРР/КФ - Испания (Андалусия и Валенсия)	Одитен орган ЕСФ - Полша	Одитен орган ЕСФ - Испания (Андалусия)	Одитен орган ЕСФ - Германия (Ванд)
Формиране на извадки при одитите на операции	Методологията за формиране на извадки при одитите на операции е била прилагана коректно при определянето на извадки от операции за разглеждания период	Ефективни	Ефективни	Неефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Одитна методология за одитите на операции	Одитната дейност за проверка на редовността на операциите се основава на контролни листове, които съдържат въпроси за проверка на изискванията на приложимото законодателство по достатъчно подробен начин, че свързаните с операциите рискове да бъдат взети предвид	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията
Преглед на одити на операции	Одитите на операции са извършени въз основа на избраната за периода извадка и в съответствие с установената от одитните органи методология. Всички етапи на одитите са добре документиран	Ефективни	Частично ефективни	Неефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни
Повторно извършване на одити на операции	Както беше докладвано на Комисията, при повторното извършване на одитите на операции Палатата достигна до констатации, подобни на посочените от одитните органи	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Годишен доклад за контрола и одитно становище	Годишният доклад за контрола и одитното становище са изготвени с съответствие с регулаторните изисквания и указанията, съгласувани между Комисията и държавите членки. Те отразяват последователно резултатите от извършените от одитните органи одити на системите и операциите	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията	Частично съответстват на изискванията
Обща оценка		Ефективни	Частично ефективни	Неефективни	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „СБЛИЖАВАНЕ, ЕНЕРГЕТИКА И ТРАНСПОРТ“

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Регионална политика“	с резерви	Резерви относно законосъобразността и редовността на операциите при разходите, декларирани по ЕФРР и КФ в няколко държави членки. Резервите се основават на недостатъци в ключови елементи на системите за управление и контрол и на двата фонда, които не са били подложени на достатъчен контрол и корективни мерки от страна на националните органи. За периода 2000—2006 г. резервите засягат 21 оперативни програми в 6 държави членки (с изключение на INTERREG) и два проекта по КФ в две държави членки, като количественото ѝ изразение е в размер на 679,4 милиона евро или 15,8 % от междинните плащания за годината. За този програмен период стойността на засегнатите от риск средства от ЕС се изчислява между 32,5 и 68,8 милиона евро, т.е. между 0,8 % и 1,5 % от междинните плащания за годината (4 297,3 милиона). За периода 2007—2013 г. резервите засягат 69 оперативни програми в 10 държави членки (и 11 оперативни програми, свързани с европейското териториално сътрудничество). Количественото им изразение е в размер на 3 417,1 милиона евро или 13,4 % от междинните плащания за годината. За този програмен период стойността на засегнатите от риск средства от ЕС се изчислява в диапазона 203,7 — 423,9 милиона евро, т.е. между 0,8 % и 1,6 % от междинните плащания за годината (25 527,8 милиона евро).	Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността като цяло са изготвени в съответствие с приложимите указания на Комисията. Палатата установи, че в сравнение с 2009 г. ГД „Регионална политика“ е предоставила по-пълна информация относно оповестяването на размера на засегнатите от риск средства за всяка оперативна програма. Палатата отбелязва обаче, че изчисленият от нея процент грешки е значително по-висок от количественото изразение на резервите на генералния директор. ГД „Регионална политика“ е изказала резерви с количествено изразимо въздействие за двата програмни периода. Количественото изразение се базира на допускането, че когато вероятният размер на сумата, изложена на риск, е под прага на задържане на плащания от 5 %, приложим за всички оперативни програми, действащите при приключването на програмата контроли биха намалили този риск. Палатата счита, че този подход може да доведе до подценяване на размера на изложените на риск суми. На последно място, съгласно докладваната информация, през 2010 г. са приложени финансови корекции в размер на 2 823 милиона евро. Въпреки това не всички процедури за заверяване и проверка са били финализирани към края на годината, особено приключванията на оперативни програми за периода 2000—2006 г. Бележка № 6 на Комисията към отчетите за 2010 г. също посочва, че само 563 милиона евро са отбелязани като усвоени (вж. също приложение 1.2, точка 3)	Б	А

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“	с резерви	Резерви относно законосъобразността и редовността на операциите при разходите, декларираните по конкретни оперативни програми в рамките на ЕСФ в няколко държави членки. Резервите се основават на недостатъци в ключови елементи на системите за управление и контрол на оперативните програми, които не са били подложени на достатъчен контрол и корективни мерки от страна на националните органи. За периода 2000—2006 г. резервите засягат 13 оперативни програми в четири държави членки, като количественото им изражение е в размер на 0,4 милиона евро или 0,14 % от междинните плащания за годината. За периода 2007—2013 г. резервите засягат 30 оперативни програми в девет държави членки, като количественото им изражение е в размер на 71,6 милиона евро или 1,13 % от междинните плащания за годината.	Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността като цяло са изготвени в съответствие с приложимите указания на Комисията. Палатата отбелязва, че в сравнение с 2009 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е предоставила по-пълна информация относно оповестяването на размера на засегнатите от риск средства за всяка оперативна програма. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е изказала резерви с количествено изразимо въздействие за двата програмни периода. Количественото изражение се базира на допускането, че когато вероятният размер на сумата, изложена на риск, е под прага на задържане на плащания от 5 %, приложим за всички оперативни програми, действащите при приключването на програмата контроли биха намалили този риск. Палатата счита, че този подход може да доведе до занижена оценка на размера на изложените на риск суми.	A	A
ГД „Мобилност и транспорт“	с резерви	Резерви относно процента остатъчни грешки, свързани с точността на заявленията за извършени разходи при договори по Шеста рамкова програма за научни изследвания (6РП): процентът остатъчни грешки, открит от последващите контроли, е по-висок от контролната цел (2 %). Процентът остатъчни грешки в размер на 4,42 % отговаря на сума от 1,15 милиона евро, потенциално изложени на риск, и представлява 1,95 % от плащанията по 6РП и 0,5 % от всички плащания, извършени от ГД „Мобилност и транспорт“ през 2010 г.	Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността са изготвени в съответствие с приложимите указания на Комисията.	A	A ⁽¹⁾
ГД „Енергетика“	с резерви	Резерви относно процента остатъчни грешки, свързани с точността на заявленията за извършени разходи при договори по Шеста рамкова програма за научни изследвания (6РП): процентът остатъчни грешки, открит от последващите контроли, е по-висок от контролната цел (2 %). Процентът остатъчни грешки в размер на 4,42 % отговаря на сума от 1,7 милиона евро, потенциално изложени на риск, и представлява 1,12 % от плащанията по 6РП и 0,15 % от всички плащания, извършени от ГД „Енергетика“ през 2010 г.	Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността са изготвени в съответствие с приложимите указания на Комисията.	A	

(¹) Приложение 5.3 от годишния доклад за 2009 г. представя резултатите от прегледа на годишния отчет за дейността на ГД „Енергетика и транспорт“. Тази генерална дирекция беше разделена на ГД „Енергетика“ и ГД „Мобилност и транспорт“ през февруари 2010 г.

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

A: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ В ОБЛАСТТА НА СБЛИЖАВАНЕТО, ЕНЕРГЕТИКАТА И ТРАНСПОРТА

Година	Препоръка на Палатата	Постигнат напредък	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
Сближаване:				
2009 г.	Комисията трябва да следи отблизо съответствието с изискванията за допустимост на финансирането от ЕС, както и правилното прилагане на правилата на ЕС и на държавите членки за възлагане на обществени поръчки. (вж. годишен доклад за 2009 г., точка 4.38)	Понастоящем се извършват одити на изпълнението на правилата за възлагане на обществени поръчки в рамките на специална процедура за проектите по Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г. и на процедура за оперативните програми за периода 2007—2013 г. Също така Комисията е изготвила указания и е провела обучение на управляващите и одитните органи на държавите членки (например семинари за обучение на обучаващи, двустранни обучения за управляващите и одитните органи). През януари 2011 г. Комисията публикува Зелена книга относно модернизирането на политиките на ЕС в областта на обществените поръчки (COM(2011) 15 окончателен). Очаква се оценката на Комисията на законодателната рамка на ЕС в областта на обществените поръчки да бъде финализирана през 2011 г.	Комисията смята, че тази препоръка е била изпълнена чрез различните продължаващи действия, описани от Палатата. Вж. отговора на Комисията на параграф 4.50, Препоръка 1. Вж. също отговорите на Комисията на параграфи 4.20, 4.21 и 4.29 относно предоставянето на обучения и напътствия.	Палатата счита, че препоръката е изпълнена по отношение на обучението и изготвянето на указания, доколкото Комисията продължи да следва настоящата си политика. Палатата ще проследи изпълнението на специфичните мерки в областта на възлагане на обществени поръчки (вж. също Становище № 4/2011 ⁽¹⁾).
Сближаване:				
2008 г.	Комисията следва да обезпечи, посредством наблюдение, ефективното функциониране на националните системи за управление и контрол. (вж. годишен доклад за 2008 г., точка 6.37, букви а) и в); годишен доклад за 2009 г., точка 4.37, буква в)	Правилата за допустимост са определени в общите разпоредби на регламентите относно структурните фондове и са описани по-подробно на национално ниво, а в някои случаи и на ниво оперативна програма. През 2010 г. Комисията е разгледала промените в тези правила, въведени от държавите членки. През 2010 г. Комисията е извършила преглед на одитните органи на оперативните програми за периода 2007—2013 г. и е продължила да извършва специфични одити на системите и проектите. Годишните отчети за дейността за 2010 г. предоставят подробна оценка на оперативните програми за периода 2007—2013 г., която се основава най-вече на информацията от годишните доклади за контрола, изготвени от одитните органи, и извършената от Комисията одитна дейност.	Комисията счита, че тази препоръка е била изпълнена (вж. отговора на Комисията на параграф 4.50, препоръка 2). Вж. също така отговорите на Комисията на параграфи 4.42, 4.43 и 4.44 относно нейната проверка на одитиращите органи. ГД REGIO и ГД EMPL считат, че са осигурили подходящи последващи действия по отношение на всички резерви, изразени във връзка с програмите за 2007—2013 г., в своите съответни годишни доклади за дейността.	Палатата счита, че препоръката е изпълнена, доколкото Комисията продължи да следва настоящата си политика.

Година	Препоръка на Палатата	Постигнат напредък	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
Сближаване:				
2008 г.	Комисията следва да насърчава националните органи да прилагат стриктно корективните механизми преди да сертифицират пред Комисията декларираните разходи. (вж. годишен доклад за 2008 г., точка 6.37, букви б) и г); годишен доклад за 2009 г., точка 4.37, букви а) и б)	Комисията е използвала по-често установената в нормативната уредба на структурните фондове за периода 2007—2013 г. възможност за прекъсване или преустановяване на плащанията при наличие на доказателства в одитните доклади за съществени недостатъци (или все още некоригирани нередности). Това допълнително насърчава държавите членки да предприемат навреме необходимите корективни действия. Комисията също така е въвела промени в начина, по който държавите членки отчитат възстановените и отказаните суми при програмите в периода 2007—2013 г. (приложение XI от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията). Подробна информация относно прекъсването и преустановяването на плащания е предоставена в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2010 г.	Комисията счита, че тази препоръка е била изпълнена (вж. отговора на Комисията на параграф 4.50, препоръка 2).	Палатата счита, че препоръката е изпълнена, доколкото Комисията продължи да следва настоящата си политика.

(¹) Становище № 4/2011 относно Зелената книга на Комисията относно модернизирването на политиката на Европейския съюз в областта на обществените поръчки (ОВ С 195, 2.7.2011 г., стр. 1).

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 1/2006 — АНАЛИЗ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ПАЛАТАТА

Първоначални препоръки	Обща оценка на предприетите действия	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително	Отговори на Комисията
— Когато е необходимо, Комисията следва да предоставя подходящи указания на държавите членки, за да гарантира, че финансирането от Общността се използва по ефикасен, ефективен и икономичен начин, и — държавите членки, заедно с Комисията, следва да установят нови или да подобрят съществуващите процедури при съфинансираните мерки за подбор на проекти, за идентифициране на групите, засегнати от най-висок риск от преждевременно напускане на училище, и за насочване на действията към тези групи.	Тези препоръки са изпълнени в по-голямата си част, макар и няколко години след изготвянето на доклада на Палатата. През юни 2011 г. Съветът приема препоръка относно политиките за намаляване на преждевременното напускане на училище, която има за цел да помогне на лицата, отговорни за определяне на политиките в държавите членки да разберат този феномен и факторите, които способстват възникването му. На държавите членки се предоставят и общи указания относно структурните фондове.	Основното корективно действие, насочено конкретно към преждевременното напускане на училище, е прието от Съвета едва юни 2011 г. и все още не е оказало значимо въздействие.	В контекста на стратегията „Европа 2020“ в началото на 2011 г. Комисията инициира план за действие за намаляване на преждевременното напускане на училище, включително предложение за препоръка на Съвета относно политики за намаляване на преждевременното напускане на училище (одобрена през юни 2011 г.). Тази препоръка съдържа насоки, които да потогнат на държавите-членки да разработят подробни политики, основаващи се на факти, за да бъде намалено преждевременното напускане на училище. На практика работата по плана за действие започна още през 2006 г. със създаването на клъстера „Достъп и социално приобщаване в обучението през целия живот“ и с определянето на работната програма на този клъстер. Планът за действие, приет от Комисията през 2011 г., се основава на работата на клъстера и на няколко сравнителни изследвания на преждевременното напускане на училище в Европа (проведени в периода 2006—2009 г.).
— Комисията следва да провери дали системите за управление на държавите членки съответстват на принципите на икономичност, ефикасност и ефективност, установени в законодателството на Общността.	Тази препоръка все още не е изпълнена. За следващия програмен период Комисията очаква допълнителните ползи от финансирането от страна на ЕС също да бъдат анализирани в нейните одити. ⁽¹⁾	Комисията все още не е разширила обхвата на своята одитна дейност така, че да анализира допълнителните ползи от финансирането от страна на ЕС.	В процеса на изготвяне на проектите на регламенти за следващия програмен период се предвижда по-голямо ударение да бъде поставено върху изпълнението, тъй като механизмите за финансиране до голяма степен целят да възнаградят изпълнението/резултатите, а не вложените ресурси. Затова част от ресурсите за одит на Комисията ще бъдат пренасочени към одита на изпълнението вместо към сегашните одиторски проверки на съответствието/финансови одити.
— Държавите членки, заедно с Комисията, следва да извършат анализ на очакваните икономически ползи, в който да се включи документирана и аргументирана обосновка на размера на отпуснатото финансиране и на приоритизирани области и дейности, и — да се увери, че средствата се отпускат въз основа на обективни и адекватни критерии, така че тяхното въздействие да бъде максимално голямо.	Тази препоръка е изпълнена само до етап приемане на принципна декларация от страна на Комисията. Основните разпоредби относно програмирането и последващите оценки за периода 2007—2013 г. принципно вземат предвид препоръката на Палатата. Проблемът е разгледан и в контекста на неотдавнашния преглед на бюджета. Въпреки това в оперативните програми все още липсва ясна връзка между специфичните приоритетите и целите по отношение на преждевременното напускане на училище и размера на отпуснатите средства.	Въпросът остава в сила и за следващата финансова рамка.	Оперативните програми по ЕСФ съдържат ясна връзка между запазените приоритети, целите, които трябва да бъдат постигнати, които също така са изразени в цели в числово изражение на равнище приоритетна ос, както се предвижда в регулаторната рамка, и нивото на финансиране, необходимо за постигане на целите.

Първоначални препоръки	Обща оценка на предприетите действия	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително	Отговори на Комисията
— Държавите членки, заедно с Комисията, следва да определят разумни годишни цели нива за намаляване на броя на напускащите училище преждевременно с цел постигане на целите на Лисабонската стратегия.	Тази препоръка като цяло е изпълнена. В контекста на стратегията Европа 2020, четири години след публикуването на специалния доклад, държавите членки се споразумяват да определят национални цели нива, като вземат предвид съответната им изходна позиция и национална ситуация.	Една държава членка не е установила конкретни цели нива.	Подготовката на програтния период след 2013 г. беше първата възможност за Комисията да изпълни тази препоръка. В стратегията „Европа 2020“ определянето на национални цели е продуктът на диалог с Европейската комисия, за да бъде проверена последователността по отношение на водещите цели на ЕС. Всяка страна определя свои национални цели в своята национална програма за реформи, която страните представят през април всяка година. Всички държави-членки, с изключение на Обединеното кралство, определиха национални цели по отношение на преждевременното напускане на училище в националните програми за реформи за 2011 г., представени на Комисията през април/май 2011 г.
— Когато законодателството го позволява, държавите членки, заедно с Комисията, следва да насърчават обмена на информация и добри практики между всички местни и национални организации, работещи за предотвратяване на преждевременното напускане на училище.	Тази препоръка е изпълнена. Съгласно отворения метод на координация в рамките на приетата през 2003 г. програма „Образование и обучение 2010“ беше създадена група от експерти от държавите членки, специализирани в областта на достъпа до образование и социалното приобщаване. От 2006 г. групата е организираща дейности за обучение между равнопоставени партньори в различни държави членки. Неотдавна Комисията предложи създаването на нова тематична група относно преждевременното напускане на училище.	Все още предстои да бъде създадена новата тематична група относно проблема за преждевременното напускане на училище.	В рамките на отворения метод на координация в работната програма „Образование и обучение 2010“, приета от Съвета през 2003 г., беше създаден „кълъстер“ от експерти от държави-членки, които са специализирани в областта „Достъп и социално приобщаване в образованието“. Комисията ще създаде експертна група на европейско равнище (в рамките на „Европа 2020“). Тази група ще продължи работата на предишния кълъстер върху „Достъп и социално приобщаване в обучението през целия живот“, като се фокусира върху преждевременното напускане на училище и разработи допълнително съществуващите документи с насоки.
— Държавите членки, заедно с Комисията, следва да насърчават иновативното използване на средствата по ЕСФ за предотвратяване на преждевременното напускане на училище.	Тази препоръка е изпълнена. След публикуването на специалния доклад държавите членки са организирали конференции относно интеграцията на младите хора на пазара на труда, които засягат и въпроса за преждевременното напускане на училище. На конференциите са представени нови модели.	Комисията следва да продължи да насърчава дейностите за иновативно използване на средствата по ЕСФ.	Комисията ще продължи да работи за насърчаване на новаторското използване на ЕСФ.

(¹) Тази посока на действие е отразена в съобщението на Комисията относно прегледа на бюджета на ЕС (COM(2010) 700) и в Петия доклад за напредъка в икономическото, социалното и териториалното сближаване.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 10/2006: АНАЛИЗ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ПАЛАТАТА

Първоначални препоръки (точки 119—123 от специалния доклад)	Обща оценка на предприетите действия (последващи оценки за периода 2000—2006 г.)	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително (предстоящи последващи оценки за периода 2007—2013 г.)	Отговори на Комисията
Препоръка 1 Следва да се извърши спешна преоценка на обхвата, процедурите и подхода, използвани при последващите оценки, преди изготвянето на следващата група договори за последващи оценки (...).	И при двете генерални дирекции се наблюдава промяна от подход за анализ на държавите членки към подход, основан на ключови тематични области, като се цели по-задълбочено съсредоточаване върху стратегическите въпроси в ЕС на 27-те. В ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ анализът се обобщава посредством ключови въпроси за оценка.	Анализът на ГД „Регионална политика“ следва да бъде обобщен съгласно въпросите от стратегически интерес за заинтересованите страни. Енергетиката следва да се включи като отделна тема. Целите на стратегията Европа 2020 също следва да бъдат взети предвид.	Оценката ex post за периода 2000—2006 г. включва синтезиран доклад, в който са обединени съществени констатации от значителен брой оценки, предприети като част от проследяването ex post. В бъдещата оценка ex post ще бъдат отчетени най-важните характеристики на сегашния програмен период. ГД RREGIO напомня, че стратегията „Европа 2020“ беше приета едва през 2010 г., няколко години след като настоящите програми бяха одобрени от Комисията. Въпросът с възобновяемата енергия беше разгледан неотдавна от ГД REGIO.
Препоръка 2 За да се подобри процеса на оценка следва да се въведат по-добри процедури за контрол, които да се прилагат ефективно от Комисията (...). Тези процедури следва да гарантират, че: а) редовно се събират актуални и надеждни данни и че те са налични на всеки етап от процеса на оценка; б) общите условия са подходящи и позволяват на изпълнителите да прилагат съответната методология; в) за процеса на оценка се отпускат необходимите средства и време; г) Комисията извършва адекватен мониторинг и надзор с оглед осигуряване на качеството на процеса.	Бяха предприети серия мерки, насочени към органите, които извършват последващи оценки. И двете генерални дирекции са включили в общите условия за периода 2000—2006 г. ключови съображения по отношение на оценката. И двете генерални дирекции са отпуснали необходимите ресурси за извършване на последващи оценки. И двете генерални дирекции са подобрили контрола на качеството чрез изготвяне на указания, отпускане на допълнителни ресурси, формиране на екипи от независими експерти и провеждане на редовни срещи на управителната група.	Необходими са допълнителни усилия за подобряване на наличността, актуалността и надеждността на информацията за изпълнението на проектите.	а) ГД REGIO е съгласна с оценката. Подобрения по отношение на данните бяха направени още по време на програмния период 2007—2013 г. Държавите-членки трябва да предоставят информация за участниците и списък с хармонизирани характеристики (например относно статус на заетост, неравносното положение, образование).

Първоначални препоръки (точки 119—123 от специалния доклад)	Обща оценка на предприетите действия (последващи оценки за периода 2000—2006 г.)	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително (предстоящи последващи оценки за периода 2007—2013 г.)	Отговори на Комисията
Препоръка 3 Следва да се обърне специално внимание на избора на подходящи техники за оценка и измерване на икономическото въздействие. (...)	ГД „Регионална политика“ е използвала два макроикономически модела и е въвела съпоставителния анализ като метод за оценка на въздействието ⁽¹⁾.	Съществуващата понастоящем практика растежът на БВП, получен чрез макроикономически модели, да се използва за измерване на успеха на политиката на сближаване, следва да се допълни с прилагането на социални показатели и показатели за околната среда. ГД „Регионална политика“ следва да разшири използването на съпоставителния анализ, а ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ следва да започне да го използва. Комисията следва да насърчава въвеждането на този вид анализ от държавите членки.	ГД REGIO е съгласна, че макроикономическите модели ще продължат да играят важна роля за разбиране на ефектите от политиката на сближаване. ГД REGIO анализира въпроса кои модели отразяват по най-адекватен начин набора от нейните цели на политика. ГД REGIO е съгласна с по-нататъшното разгръщане на използването на съпоставителен анализ. Продължава работата на ГД EMPL в тази област (вж. отговора на параграф 4.56).
Препоръка 4 Следва да се обърне повече внимание на установяването на връзки между последващите оценки и тематичните изследвания и да се осигури последователност на резултатите.	Виж препоръка 1.	Виж препоръка 1.	
Препоръка 5 Няколко препоръки могат да бъдат изказани по отношение на регионите по Цел 1, по-специално: а) Необходимо е да се обърне специално внимание на причините, поради които приноса на частния сектор към структурните фондове се различава значително в отделните държави членки (...); б) Друг въпрос, който следва да бъде разгледан, е дали в бъдеще е необходимо да се премине от разходи под формата на безвъзмездна финансова помощ към използване на инструменти за финансов инженеринг (...), които могат да се окажат по-устойчиви и ефикасни в дългосрочен план; в) Следва да се обърне повече внимание на установяването на единични цени и референтни критерии (benchmarks) за различните видове проекти;	Този въпрос засяга най-вече регионалната политика. ГД „Регионална политика“ е извършила оценка на въздействието на структурните фондове върху разходването на средства от страна на частния сектор. Тази оценка обаче се ограничава до инвестициите в научни изследвания и развитие. В периода 2007—2013 г. е поставен акцент върху техниките за финансов инженеринг в областта на рисковия капитал, заемите и лихвените субсидии, както и обновяването на градската среда. ГД „Регионална политика“ е създала база данни за единичните цени на инфраструктурните елементи, но тя все още не се използва.	ГД „Регионална политика“ следва да продължи да изследва как могат да бъдат стимулирани инвестициите от частния сектор. Комисията следва да продължи да проучва възможностите за предоставяне на средства чрез инструменти, различни от безвъзмездната финансова помощ. ГД „Регионална политика“ следва да завърши базата данни за единични цени. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ следва да насърчава държавите членки да изготвят бази данни относно единичната цена на проектите за обучение и техните ключови елементи.	а) Наличните емпирични доказателства в Комисията и извън нея относно ефекта на ползата за предприятията все още са оскъдни. ГД REGIO ще продължи да полага усилия за набирането на повече доказателства. б) ГД REGIO ще продължи да полага усилия за набирането на повече доказателства (вж. отговора на предходния параграф). в) Оценката ex post на Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г. ще обогати настоящата база данни със съществен брой проекти.

Първоначални препоръки (точки 119—123 от специалния доклад)	Обща оценка на предприетите действия (последващи оценки за периода 2000—2006 г.)	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително (предстоящи последващи оценки за периода 2007—2013 г.)	Отговори на Комисията
г) Също така следва да се разгледа процеса на подаване на заявления за проекти и одобряването им, съгласно посоченото от оценителите; д) При извършването на последващи оценки в бъдеще следва да се отдава по-голямо значение на вътрешните оценки, изготвяни от съответните министерства или органи на областно управление.	ГД „Регионална политика“ е поръчала работен пакет за системите за управление и изпълнение, който ще вземе предвид при разработването на модела за периода, започващ през 2014 г. Въпреки че междинните оценки са задължителни, оценките на държавите членки са ориентирани към въпросите на съответствието, а не към постигнатите резултати и предоставените продукти и услуги.	Комисията следва да изиска от държавите членки да извършват вътрешни оценки, насочени към изпълнението. За тази цел трябва да се улесни обмена на добри практики.	д) В настоящия програмнен период задължителната междинна оценка беше запестена с процес на непрекъснати оценки, основаващ се на нуждите. Подобен подход се предвижда за бъдещия период след 2013 г. Вж. отговора на Комисията на параграф 4.55.

(¹) Съпоставителният анализ представлява сравнение между реалната ситуация със ситуацията, която би съществувала при липса на интервенция.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 7/2009: АНАЛИЗ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ПАЛАТАТА

Първоначални препоръки	Обща оценка на предприетите действия	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително	Отговори на Комисията
Препоръка 1 За да разполага с авторитет като ръководител на програмата, Комисията следва да адаптира своите ресурси и правни и финансови инструменти към специфичните характеристики на развитието и управлението на индустриална програма: а) човешките ресурси що се отнася до броя на персонала и експертния опит, следва да съответстват на задачата ѝ на ръководител на програмата; б) следва да се установи подходяща рамка за сътрудничество между ЕС и ЕКА; в) Комисията следва да гарантира, че разполага с финансовите инструменти за финансиране на инфраструктурата (по друг начин, освен чрез безвъзмездни средства) и да се ангажира дългосрочно да поеме годишните оперативни разходи и разходите по снабдяването, свързани с инфраструктурата; г) управлението на програмата следва да бъде предвидено така, че да позволи на ръководителя на програмата да изпълни своята мисия по последователен начин (дефиниране на очакванията, предоставяне на пълномощия и контрол на изпълнението).	Тази препоръка е изпълнена частично. а) Персоналът на Комисията, работещ по програмите на ГНСС, е увеличен от 13 служители през 2007 г. до 75 служители през март 2010 г. Следващото предизвикателство е да се осигури приемственост на човешките ресурси след 2013 г. б) Комисията е сключила с ЕКА споразумения за делегиране на правомощията относно EGNOS и Галилео, които изтичат в края на 2015 г. в) въпреки че Комисията е направила разчет на средносрочните и дългосрочните разходи по проектите, източниците на необходимите средства не са били осигурени. Въз основа на изчислението на Комисията Палатата отбелязва, че тези разходи по проектите могат да достигнат над 20,4 милиарда евро до 2030 г., а търговските приходи в бъдеще се очаква да покрият под 10 % от вероятните годишни оперативни разходи. г) Подписаните споразумения за делегиране на правомощията и въведените планове за управление на проекти предоставят на управителя на програмата основа за изпълнение на задачите му.	Все още не са решени няколко важни за успеха на програмата въпроса (например ясното определяне на стратегически и оперативни цели, общото финансиране на програмата и механизмите за поделение на разходите).	Европейската комисия, която отговаря за управлението на програмите за ГНСС, създаде необходимата правна и техническа рамка за тяхното изпълнение, отчитайки препоръките на Палатата. В рамката на подготовката на новата многогодишна финансова рамка Комисията ще представи ново законодателно предложение за по-нататъшното изпълнение на програмите Галилео и EGNOS. То ще включва, <i>inter alia</i>, рамката за тяхното управление и актуализирано определение на необходимите бюджетни ресурси. Съветът по транспорт, в своите заключения от март 2011 г., и Европейският парламент, в резолюцията си от юни 2011 г., изразяват своята подкрепа за финансирането на програмите от бюджета на ЕС. Екстраполирането на бюджета на програмата, без да е известна бъдещата финансова обществена подкрепа, не може да осигури адекватна обща представа, която да позволи да бъдат направени изводи за общите нетни финансови разходи.

Първоначални препоръки	Обща оценка на предприетите действия	Слабости, които продължават да съществуват или са открити допълнително	Отговори на Комисията
Препоръка 2 Комисията следва в най-кратък срок да изясни политическите цели на програмата и да ги преоб- разува в <i>стратегически и оперативни цели</i>, което ще позволи да се дефинират добри програмни насоки за „Галилео“ от актуалното му състояние до окончателното разполагане на системата. Например: а) по какъв начин „Галилео“ следва да се установи като търговска система? Необходимо ли е да постигне възвръщане на инвестициите или има ужда от непрекъсната подкрепа от страна на публичния сектор? Трябва ли в максимална степен да се генерират приходи или да се извлекат оптимални макроикономически ползи и да се предоставят на всички участници по веригата на „Галилео“ създадените благодарение на неговите приложения стоки и услуги?	Тази препоръка не е изпълнена. Комисията е поискала държавите членки да изяснят политическите цели на програмата (по- специално публично регулираните услуги и услугите за опазване на човешкия живот), за да може те да се преобразуват в окончателни страте- гически и оперативни цели. Въпреки това все още не е достигната обща позиция, като това забавя важни решения, свързани с подробното планиране на програмата.	Политическите цели на програмата следва в най- кратък срок да бъдат изяснени и преобразувани в стратегически и оперативни цели.	Комисията счита, че общите политически и стратегически цели за програмата Галилео са ясно представени в Регламент (ЕО) № 683/ 2008 ⁽¹⁾. Оперативните цели, а именно публично регулирана услуга, услуга за сигурност, услуга за търсене и спасяване, и търговска услуга, са в процес на подготовка и ще бъдат приети през 2011 г. и 2012 г.
Препоръка 4 Комисията следва да гарантира, че е обърнато внимание на следните въпроси: а) анализ, консолидиране и утвърждаване на уместни и устойчиви изисквания за потреби- телите; б) разработване на подходящи мерки (като необхо- димата правна и регулаторна рамка).	Тази препоръка е изпълнена частично. а) Тъй като нуждите на потребителите (по- специално публично регулираните услуги, услугите за опазване на човешкия живот и услугите за издирване и спасяване) все още не са установени, Комисията все още не ги е изпратила на ЕКА с оглед финализиране на изискванията за модела на мисията. б) Нормативната уредба на публично регули- раните услуги понастоящем се обсъжда в Евро- пейския парламент.	За да е възможно провеждането на технически тестове, следва да бъдат установени окончателните спецификации на услугите на Галилео. Правната и регулаторната рамка следва да бъдат завършени, в т.ч. режима на гражданска отго- ворност.	В рамката на подготовката на новата много- годишна финансова рамка Комисията ще представи ново законодателно предложение за по- нататъшното изпълнение на програмите Галилео и EGNOS. То ще включва, <i>inter alia</i>, рамката за тяхното управление и актуализирано определение на необходимите бюджетни ресурси. В момента подробните регламенти са в процес на изготвяне и ще бъдат приети до края на 2011 г. и 2012 г.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 683/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (EGNOS и Галилео).

ГЛАВА 5

Външна помощ, развитие и разширяване

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Токи</i>
Въведение	5.1—5.12
Специфични характеристики на групата политики	5.2—5.11
EuropeAid	5.4—5.6
Генерална дирекция „Външни отношения“	5.7—5.8
Генерална дирекция „Разширяване“	5.9—5.10
Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“	5.11
Обхват и подход на одита	5.12
Редовност на операциите	5.13—5.16
Ефективност на системите	5.17—5.30
Генерална дирекция „Разширяване“	5.18—5.29
Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“	5.30
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	5.31—5.34
Заключения и препоръки	5.35—5.37
Проследяване на изпълнението на препоръките от Специален доклад № 9/2008 „Ефективност на предоставяната от ЕС подкрепа в областта на правосъдието, свободата и сигурността за Беларус, Молдова и Украйна“	5.38—5.53
Въведение	5.38—5.41
Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките	5.42—5.51
Заклучения	5.52—5.53
Проследяване изпълнението на препоръките от Специален доклад № 10/2008 относно помощта за развитие, предоставяна от ЕО за здравни услуги в държавите от Субсахарска Африка	5.54—5.67
Въведение	5.54—5.57
Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките	5.58—5.65
Препоръки относно отпускането и разпределянето на ресурсите по приоритети	5.58—5.61
Препоръки относно управлението и ефективността на инструментите	5.62—5.65
Заклучения	5.66—5.67

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

5.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата по отношение на групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването, които обхващат следните области на политика: 19 — „Външни отношения“, 21 — „Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)“⁽¹⁾, 22 — „Разширяване“ и 23 — „Хуманитарна помощ“. В **таблица 5.1.** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2010 г. В главата се разглеждат също така предприетите от Комисията действия по препоръките на Палатата, изказани в два специални доклада.

Специфични характеристики на групата политики

5.2. Разходите в областта на външните отношения и развитието през 2010 г. са реализирани от Европейската служба за сътрудничество EuropeAid (наричана по-нататък „EuropeAid“) (2), както и от генерална дирекция „Външни отношения“ (3). Разходите за разширяване са реализирани от генерална дирекция „Разширяване“, а разходите за хуманитарна помощ, включително хранителната помощ — от генерална дирекция „Хуманитарна помощ“.

5.3. Повечето от разходите, управлявани от четирите генерални дирекции, се извършват под формата на авансови плащания, което изисква спазване на ограничен брой условия. Междинните и окончателните плащания, от своя страна, зависят от предаването и заверяването на действително извършените разходи по проекта и поради това са свързани с по-голям риск от авансовите плащания.

EuropeAid

5.4. Разходите, извършвани от EuropeAid, са свързани със:

- а) помощ за развитие и икономическо сътрудничество със страни от Азия, Латинска Америка и АКТБ;
- б) Европейската политика за съседство, в това число и стратегическото партньорство с Русия;
- в) тематични програми за продоволствена сигурност, недържавни участници и местни органи, околна среда, здраве и образование, демокрация и човешки права.

(1) За помощта, предоставяна чрез европейските фондове за развитие, се изготвя отделен доклад, тъй като те не се финансират от общия бюджет.

(2) От 1 януари 2011 г. EuropeAid и генерална дирекция „Развитие“ формират новата генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid.

(3) От 1 януари 2011 г. генерална дирекция „Външни отношения“ престана да съществува и се интегрира до голяма степен в Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Освен това беше създадена нова служба за управление на инструментите в областта на външната политика.

Таблица 5.1 — Основна информация относно групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ за 2010 г.

(милиони евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
19	Външни отношения	Административни разходи	443	Централизирано пряко
		Сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището	50	Централизирано пряко
		Обща външна политика и политика на сигурност	256	Централизирано непряко/съвместно
		Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП)	152	Централизирано пряко
		Отношения и сътрудничество с индустриализирани държави, които не са членки на ЕС	20	Централизирано пряко
		Реагиране в кризисни ситуации и глобални заплахи за сигурността	242	Централизирано пряко
		Европейска политика за съседство и отношения с Русия	1 520	Централизирано пряко/децентрализирано
		Отношения с Латинска Америка	287	Централизирано пряко/децентрализирано
		Отношения с Азия, Централна Азия и страните от Близкия изток	678	Централизирано пряко/децентрализирано/съвместно
		Стратегия относно политиките и координация	35	Централизирано пряко
			3 683	
21	Развитие и отношения с държавите от АКТЬ	Административни разходи	386	Централизирано пряко
		Продоволствена сигурност	537	Централизирано пряко
		Недържавни участници в развитието	250	Централизирано пряко
		Околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, включително на енергията	105	Централизирано пряко
		Човешко и социално развитие	131	Централизирано пряко/съвместно
		Географско сътрудничество с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)	254	Централизирано пряко/децентрализирано/съвместно
		Дейности за сътрудничество за развитие и <i>ad hoc</i> програми	29	Централизирано пряко
		Стратегия относно политиките и координация	16	Централизирано пряко
22	Разширяване	Административни разходи	91	Централизирано пряко
		Процес и стратегия за разширяване	1 005	Централизирано пряко/непряко/децентрализирано
		Следприсъединителна финансова подкрепа	22	Централизирано пряко/децентрализирано
		Информационна и комуникационна стратегия	12	Централизирано пряко
23	Хуманитарна помощ	Административни разходи	29	Централизирано пряко
		Хуманитарна помощ	942	Централизирано пряко/съвместно
Общо административни разходи ⁽¹⁾			949	
Общо оперативни разходи			6 543	
В т.ч.: — авансови плащания			4 067	
— междинни/окончателни плащания			2 476	
Общо плащания за годината			7 492	
Общо поети задължения за годината			8 126	

⁽¹⁾ Одитът на административните разходи е представен в глава 7.

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2010 година.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.5. По-голямата част от разходите са обект на пряко централизирано управление от службите на Комисията в нейното централно управление или в делегациите на Комисията в съответните трети страни. Предоставянето на помощ чрез международни организации подлежи на съвместно управление.

5.6. Проектите за развитие се осъществяват в над 150 страни, а организациите изпълнители се различават много както по размер, така и по опит. За да бъдат одобрени за подпомагане от ЕС, проектите следва да се подчиняват на сложни правила, включително по отношение на тръжните процедури и процедурите за възлагане на договори.

Генерална дирекция „Външни отношения“

5.7. Генерална дирекция „Външни отношения“ управлява разходите, свързани предимно с дейности в рамките на общата външна политика и политика за сигурност, инструмента за стабилност и инструмента за индустриализираните страни. Главните цели са свързани с опазване на мира, предотвратяване на конфликти, укрепване на международната сигурност и популяризиране на интересите на ЕС относно външната политика, икономическата интеграция и глобалните въпроси сред основните партньори от индустриализираните страни и страните с висок доход. Генерална дирекция „Външни отношения“ управлява и други оперативни разходи, отнасящи се до стратегията и координацията в областта на политика, свързана с външните отношения.

5.8. При общата външна политика и политика на сигурност разходите са свързани предимно с прилагането на европейската политика за сигурност и отбрана посредством граждански мисии в различни държави и територии, които обикновено се намират в ситуация на голям политически риск и нестабилност.

Генерална дирекция „Разширяване“

5.9. Генерална дирекция „Разширяване“ управлява разходите, свързани с процеса и стратегията на разширяване, основно в рамките на инструмента за предприсъединителна помощ, програма ФАР (включително следприсъединителна финансова подкрепа), Кардс ⁽⁴⁾ и предприсъединителната финансова помощ за Турция.

5.10. Значителна част от разходите се извършват въз основа на плащания директно към националните органи в страните бенефициенти (децентрализирано управление). Обикновено първият трансфер на средства става при подписването на споразуменията за финансиране по съответните национални програми. Освобождаването на следващите траншове на предварителното финансиране зависи от одобрението на доклад за напредъка, посочващ, че определена част от вече изплатените средства е била изразходвана.

⁽⁴⁾ Програма ФАР е основният финансов инструмент на предприсъединителната стратегия в страните от Централна и Източна Европа. Чрез програма Кардс Общността предоставя помощ за възстановяване, развитие и стабилизиране на Балканите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“

5.11. Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ отговаря за отпускането на хуманитарната помощ от ЕС ⁽⁵⁾, като я управлява на централно ниво. Около половината от бюджетните кредити, за които са поети задължения, се оставят на неправителствени организации (пряко централизирано управление), а останалата половина — на ООН или на други международни организации (съвместно управление). Споразумения за финансиране се сключват само с НПО, които са подписали рамково споразумение за партньорство, или с организации на ООН, които са се присъединили към Финансовото и административно рамково споразумение (ФАРС). От 2010 г. генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ е натоварена и с разходването на средства за европейската гражданска защита ⁽⁶⁾, като поема тази отговорност от генерална дирекция „Околна среда“.

Обхват и подход на одита

5.12. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** от **приложение 1.1**. Във връзка с одита в областта на външната помощ, развитието и разширяването следва да се отбележат следните специфични елементи:

- а) беше проверена извадка от 165 плащания, включваща 75 авансови и 90 междинни и окончателни плащания;
- б) беше извършена оценка на системите за наблюдение и контрол в централите на EuropeAid и генерална дирекция „Разширяване“, както и в делегациите на Комисията. Оценката включи:
 - i) предварителни проверки,
 - ii) мониторинг и надзор,
 - iii) външни одити и процедури на уравниване ⁽⁷⁾,
 - iv) вътрешен одит;
- в) прегледът на изявленията на ръководството в Комисията обхваща годишните отчети за дейността на EuropeAid и генерална дирекция „Разширяване“.

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета (ОВ L 163, 2.7.1996 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ Нейната цел е да подкрепи усилията на държавите членки, ЕАСТ, държавите кандидатки и трети държави по отношение на мерките за реагиране, подготвеност и предотвратяване на природни и причинени от човека бедствия, терористични актове и технологични, радиологични или екологични катастрофи.

⁽⁷⁾ Процедурите на уравниване включват проследяване на корективните действия и последващи контроли.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.13. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 5.1**. Извършените от Палатата тестове на извадка от операции установиха, че 23 % са засегнати от грешки. Вероятният процент грешки по изчисление на Палатата е 1,7 %⁽⁸⁾. Всички количествено измерими грешки бяха открити при междинните и окончателните плащания. Палатата откри също и значителен брой количествено неизмерими грешки.

5.14. Повечето открити количествено измерими грешки засягат допустимостта: разходи, направени извън периода на допустимост, включване на недопустими разходи в декларациите за възстановяване на разходи по проектите, разходи, които не са подкрепени от съответните подкрепящи документи, извършени от Комисията плащания, които не са предвидени в съответните договори. Примери за грешките са посочени в следващото каре (вж. пример 5.1).

Пример 5.1

Дейности извън периода на изпълнение (Сърбия)

Една от одитираните операции е междинно плащане, извършено по договор за възстановяване и разширяване на станция за пречистване на отпадъчни води. Срокът за приключване на дейностите е бил 5 март 2009 г. Въпреки това строителните дейности, свързани с одитираното плащане, са продължили след изтичане на срока на изпълнение, установен в договора, и през различен период от посочения в сертификата за разходите. Поради това плащането в размер на над 800 000 евро е недопустимо.

Междинни плащания с по-голям размер от предвиденото в договора

Специалните условия за договор за техническо подпомагане на място в Украйна постановяват, че междинните плащания не трябва да надвишават 90 % от общата стойност на договора. Комисията е извършила междинни плащания за 96 % от сумата по договора, което е довело до надплащане в размер на 309 478 евро.

5.13. Комисията приветства заключенията на Палатата, че операциите в групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ не са засегнати от съществени грешки през 2010 г.

Примери 5.1

Дейности извън срока на изпълнение (Сърбия)

При случай на строителни дейности, при които в края на договорения срок ръководителят на строителния проект счита, че те не са извършени или не отговарят на необходимите спецификации, възложителят има право да поиска приключване на тези дейности.

В този конкретен случай Комисията задържа дължилите плащания, докато строителните дейности не бяха в съответствие с изискваните в договора стандарти.

Междинни плащания с по-голям размер от предвиденото в договора

Комисията признава, че е направена грешка в изчисленията. Въпреки това, плащането, с което общата сума на аванса достигна 96 % вместо определения таван от 90 % — няма да има остатъчно финансово отражение върху бюджета на ЕО, тъй като плащането ще бъде напалено с пропорционална сума при окончателното плащане или от вече започнало възстановяване (подкрепяни от финансовите гаранции на банката). Този пример отразява многогодишния характер на структурата за контрол на Комисията.

⁽⁸⁾ Палатата изчислява вероятния процент грешки посредством представителна статистическа извадка. Полученият резултат представлява най-точната прогнозна стойност (позната като най-вероятен процент грешки). С ниво на увереност от 9 % Палатата счита, че процентът на грешки в популацията е между 0, % и 3, % (съответно долната и горната граница на процента грешки).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.15. Повечето количествено неизмерими грешки засягат процедурите за възлагане на обществени поръчки и удължаването на действието на договори от страна на Комисията. Подобни грешки са открити в 14 (%) от 53 плащания, които са свързани с тръжни процедури.

5.16. Една трета от откритите количествено измерими грешки засягат междинни плащания, които могат да бъдат коригирани от последващи проверки в процеса на вътрешен контрол. Две трети от грешките засягат окончателните плащания и не са били открити от контролите на Комисията. Пример за това е посочен по-долу (вж. пример 5.2).

Пример 5.2

Грешки при окончателно плащане, които не са открити от контролите на Комисията

При едно окончателно плащане по проект за подпомагане на семейства в селските райони в Никарагуа при производството и продажбата на биологично кашу бяха открити няколко вида грешки, засягащи декларираните разходи: декларираните в окончателния доклад суми не са документирани в счетоводните отчети; липсват фактури и доказателства за извършени плащания; несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки и липсващи сертификати за произход. Въз основа на откритите грешки 157 629,89 евро, или 21,7 % от общия размер на разходите, се считат за недопустими. Нито една от тези грешки не е била открита от Комисията на етап окончателно плащане.

5.16. Комисията счита, че проучвателните и корективните мерки преди окончателните плащания (например представяне на доклади, външни одити, проверка на разходите и проверка на операциите от персонала на Комисията) са ефективни. Освен това, потенциалните нередности все пак могат да бъдат коригирани впоследствие чрез започването на последващи одити и подходящи възстановявания. Въпреки това не е реалистично да се очаква мерките за контрол да сведат риска от финансови грешки до нула.

Пример 5.2

Грешки при окончателно плащане, които не са открити от Комисията

В дадения пример планираните проверки на EuropeAid все още не бяха приключени. Въпросният договор вече е определен за допълнителен последващ одит (в допълнение към задължителните проверки на разходите от одиторите при окончателното плащане) в одитния план за 2010 г., въз основа на вътрешната оценка на риска, извършена от делегацията (през 2009 г.). Този одит (при който 0,28 млн. евро от разходите бяха сметени за недопустими) все още не беше приключен по време на посещението на Палатата (при което сумата от 0,16 млн. евро бе оценена за недопустима). Делегацията вече започна процес на възстановяване, въз основа на собствения си одит, както и на посещението на Европейската сметна палата. Този пример показва както значителния обхват на проверките на ЕС (като се има предвид, че по този проект на стойност 0,7 млн. евро работиха три екипа от одитори от ЕС през 2009—2010 г.), така и ефективността на задължителната методология за одит на EuropeAid, включително годишната оценка на риска.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

5.17. Резултатите от проверката на системите на EuropeAid и генерална дирекция „Разширяване“ са обобщени в **приложение 5.2**. Палатата установи, че системите и в двете генерални дирекции са частично ефективни по отношение на осигуряването на редовността на операциите. Резултатите от оценката на системите на EuropeAid са представени подробно в годишния доклад на Палатата относно осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие.

5.17. Комисията приветства заключението на Палатата в годишния ѝ доклад относно осмия, деветия и десетия Европейски фонд за развитие (доклад относно ЕФР), че „контролната среда на EuropeAid се оценява като ефективна“ (точка 30).

(9) Една от обществените поръчки е проведена от бившата Европейска агенция за възстановяване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Генерална дирекция „Разширяване“

Предварителни проверки

5.18. През 2010 г. са предприети инициативи за подобряване на процедурите на контрол. Въпреки това все още не е възможно да се потвърди пълната ефективност на промените в процедурите за вътрешен контрол, които се оценяват като частично ефективни.

5.19. През 2009 г. генерална дирекция „Разширяване“ създаде изчерпателна „Стратегия за вътрешен контрол“, която през 2010 г. беше последвана от въвеждането на нови ⁽¹⁰⁾ и изменени ⁽¹¹⁾ процедури.

5.20. Указанията на Комисията относно прилагането на критериите за акредитация, съгласно които управлението се възлага на националните органи, не са достатъчно подробни (например референтни критерии, които следва да са изпълнени преди премахване на предварителния контрол или условия за прекратяване на предоставянето на управленски правомощия).

5.21. Прегледът на плащанията в централното управление и в делегациите на Комисията продължава да разкрива слабости в одитната следа на проверките, извършени от Комисията с оглед заверяване на свързаните с операциите разходи (вж. пример 5.1 — Сърбия).

5.22. При седем ⁽¹²⁾ от 17 одитирани операции, свързани с процедурите по възлагане на обществени поръчки, бяха открити грешки на етап тръжни процедури (например неправилно определяне или прилагане на критериите за подбор и неподходящ вид процедура за обществени поръчки), или последващи изменения на договорите (например неправомерни процедури на договаряне след приключване на срока за изпълнение).

5.18. Комисията прие препоръките, направени от Палатата в годишния доклад за 2009 г. и бързо прие пакет от мерки и инструкции. Тези мерки започнаха да се прилагат през 2010 г. и се очаква да се реализират напълно през 2011 г.

5.20. Критериите за предоставяне на управленски правомощия на националните органи (и обратно, условията за спиране на възлагането на управлението) са представени в Регламент (ЕО) № 718/2007 за прилагане за Инструмента за предприєдвинителна помощ.

Допълнителните условия (или референтни критерии) за това могат да бъдат договорени с държавата бенефициер и могат да бъдат включени във финансовите споразумения, подписани в рамките на децентрализирано управление.

5.21. Продължават да бъдат полагани постоянни усилия с цел премахването на все още съществуващите слабости, посочени от Палатата в контекста на проверката на платежните операции.

⁽¹⁰⁾ Годишни стратегии за получаване на увереност, изготвени от всички вторично упълномощени разпоредители с бюджетни кредити (директори в централното управление и ръководители на делегациите), както и политика за последващите контроли за договорите, управлявани на централно ниво.

⁽¹¹⁾ Указания за акредитация с оглед възлагане на управлението на местните органи при децентрализирано управление; контролни листове за заверяване на плащанията и окончателните декларации като верни и политика за уравниване на сметки.

⁽¹²⁾ Една от процедурите по възлагане на обществени поръчки, засегнати от грешки, е проведена от бившата Европейска агенция за възстановяване.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Мониторинг и надзор

5.23. Мониторингът и надзорът, осъществявани от генерална дирекция „Разширяване“, се оценяват като ефективни.

5.24. През 2010 г. генерална дирекция „Разширяване“ е продължила да разработва нова управленска информационна система. Палатата установи, че липсват достатъчни гаранции за качеството на данните, въвеждани в информационните системи (CRIS и i-Perseus)⁽¹³⁾, които ще бъдат използвани от новата управленска информационна система. Това се доказва от грешките при кодирането, открити по време на извършените от Палатата тестове на операциите.

5.25. Генерална дирекция „Разширяване“ е изготвила указания, които делегациите да използват при посещенията на място на проектите. Генералната дирекция обаче не е изготвила в допълнение към тях инструмент, който да улеснява консолидирането на резултатите от посещенията, свързани с въпросите на законосъобразността и редовността.

5.26. При децентрализираното управление генерална дирекция „Разширяване“ извършва мониторинг на ефективността на националните системи и изпълнението на всички условия за поддържане на акредитацията им. Одитът на системите, извършван от централното управление, обхваща само модела на националните системи, включително системите за вътрешен контрол, а съответната делегация носи отговорността да наблюдава функционирането на системата. Допълнително подобрение може да се постигне чрез извършване на проверки на място от делегациите.

Външни одити и процедури на улавяване

5.27. Палатата оценява външните одити и процедурите на улавяване като ефективни.

5.28. При централизираното управление генерална дирекция „Разширяване“, следвайки препоръките на Палатата, е приела конкретна стратегия за въвеждане на последващи одити за договорите, управлявани на централно ниво. В края на 2010 г. е наличен само един одитен доклад. Указанията и действията за проследяване на годишните одитни планове на ниво делегации не са достатъчно подробни (например генерална дирекция „Разширяване“ не е определила какъв минимален дял от разходите подлежи на одит от делегациите, а делегациите не са задължени да информират централното управление за дейностите, които предприемат за проследяване на одитните доклади).

Вътрешен одит

5.29. Вътрешният одит се оценява като ефективен. Изготвените през 2010 г. одитни доклади са актуални и аргументирани и помагат на генералния директор да определи основните рискови области на системите за вътрешен контрол на генерална дирекция „Разширяване“.

5.24. ГД „Разширяване“ проверява данните в CRIS чрез а) финансови процедури (преглед от 4 отговорни лица) въз основа на ръководствата за процедури, контролни листове и редовни обучения на персонала, б) автоматични проверки на данни, вградени в CRIS и в) проверки на качеството на счетоводните данни, извършвани от счетоводния кореспондент на ГД „Разширяване“.

5.25. ГД „Разширяване“ публикува подробни инструкции за посещенията за мониторинг, които са само едно от средства за получаване на достатъчна увереност относно законността и редовността на основните операции. Резултатите от посещенията за мониторинг са систематично документирани в докладите от мисията, приложени към съответното досие на проекта.

5.26. Делегациите в държавите бенефициери в рамките на децентрализирано управление (през 2010 г. — Хърватия и Турция) извършват системни проверки на място, като част от годишната стратегия за получаване на увереност на всички делегации, и систематично преразглеждат функционирането на националните системи на редовни срещи със съответните национални органи. ГД „Разширяване“ получава от националния разпоредител с бюджетни кредити годишни декларации за увереност, придружени от подробен доклад за все още съществуващите слабости. Ако е уместно, с държавата бенефициер се договарят подробни планове за действие за справяне със слабостите или недостатъците в националните системи.

5.28. Дълготрайните проблеми, посочени от Палатата в контекста на годишните одитни планове, са взети под внимание и по тях са предприети действия.

⁽¹³⁾ 17 от 35 (4 %) от разглежданите операции са засегнати от грешки при въвеждането на информация в CRIS. Най-честите грешки са свързани с непълното или неточно вписване на датите на изпълнение и грешна класификация на вида плащане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“

5.30. През 2010 г. Палатата не извърши специална оценка на системите за наблюдение и контрол в генерална дирекция „Хуманитарна помощ“. Въпреки това директните съществени проверки разкриха някои особености, свързани с отговорностите на генерална дирекция „Хуманитарна помощ“, които водят до значителна гъвкавост при определянето кои разходи са допустими (както е посочено в пример 5.3). Поради това при одитираните плащания рядко се срещат недопустими разходи.

5.30. ГД „Хуманитарна помощ“ работи в рамките на съществуващото действащо законодателство и е в пълно съответствие с него.

Хуманитарните дейности се основават на резултати. Поради това ГД „Хуманитарна помощ“ извършва анализ на място, за да провери дали очакваните резултати са постигнати. Този аспект е изключително важен в рамките на хуманитарната помощ, където един от основните приоритети на Комисията е спасяването на живот. Поради това във Финансовия регламент се признава необходимата степен на гъвкавост и тя се прилага на място.

Функционирането на системите за наблюдение и контрол на ГД „Хуманитарна помощ“, оценено като ефективно от Палатата в годишния ѝ доклад за 2009 г., продължи и през 2010 г., което доведе до много ниско ниво на грешки, открити от контролните органи (одиторите на Палатата или на Комисията).

Пример 5.3

Разширени критерии за допустимост

Общите условия на споразуменията за финансово участие по ФАРС и рамковото споразумение за партньорство приемат за допустими някои разходи, извършени извън периода на изпълнение на дейностите. Закупуването на материални активи (например автомобили), финансирани по един проект, е допустимо, въпреки че те може да се използват предимно в рамките на последващи проекти на ЕС. Разходите, свързани с амортизация на активите, също са допустими, което означава, че са необходими контроли с оглед на риска от финансиране на материалните активи от друг източник. Поради това може да бъде много трудно да се изчисли общият размер на реалните разходи по дадена дейност.

Гъвкава интерпретация на допустимостта при съфинансираните дейности

При дейностите с множество донори, които се изпълняват от организациите на ООН, Комисията прилага „условен подход“. Съгласно този подход финансовият принос на Комисията (обикновено фиксирана сума) се изплаща изцяло, докато има достатъчно допустими разходи, които да достигнат пълния му размер, и ако са постигнати общите цели на дейността. Ако друг донор е определил същите условия за допустимост като Комисията, може да съществува риск едни и същи разходи да бъдат представени два пъти (риск от двойна допустимост) на Комисията и на другия донор.

Примери 5.3.

Разширени критерии за допустимост

Разходите, извършени извън периода на изпълнение на дейностите, са свързани главно със събирането на хранителни запаси или хуманитарно оборудване. Комисията счита това за приемлива практика, с цел гарантирането на бързо мобилизиране и разпределение на хуманитарната помощ.

Покупките на един по-късен етап от проекта се дължат на самата същност и кратка продължителност на хуманитарната дейност. Въпреки това, във всички случаи, когато е осъществена покупка в края на проекта, фактите се разглеждат за всеки отделен случай, с цел да се оцени дали покупката е необходима и разумна, включително значимостта на дарението/трансфера в края на текущия проект.

Гъвкава интерпретация на допустимостта при съфинансираните дейности

Условният подход е разработен, за да се гарантира, че са изпълнени законовите изисквания, приложими за финансиране от ЕС в областта на външните дейности, като се съчетава задължението средствата от ЕС да се харчат по най-ефективния начин, в съответствие с принципа за добро финансово управление.

Комисията стекчава споменатия риск посредством ролята си на координатор в хуманитарната област, присъствието на експерти на място и прегледа на финансовата таблица на глобалните действия, предоставен от ООН.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

5.31. Резултатите от прегледа на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 5.3**. Подолу Палатата излага подробно по-съществените констатации по този въпрос.

5.32. Въпреки че ЕуроАид и генерална дирекция „Разширяване“ са положили усилия за изготвяне на годишните си отчети за дейността и са въвели някои подобрения, продължават да съществуват въпроси, които Комисията следва да разреши.

5.33. В случая на генерална дирекция „Разширяване“ процентът остатъчни грешки, изчислен в годишния отчет за дейността, се ограничава само до децентрализираното управление, което представлява само 30 % от плащанията, извършени през 2010 г.

5.34. Резултатите от прегледа на изявлението на генералния директор на ЕуроАид са включени в доклада относно ЕФР. Палатата счита, че декларацията на генералния директор и годишният отчет за дейността предоставят частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността за ЕФР и общия бюджет на Европейския съюз.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заклучения**

5.35. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2010 г., за групата политики в областта на външната помощ, развитието и разширяването не са засегнати от съществени грешки. Междинните и окончателните плащания обаче са засегнати от съществени грешки ⁽¹⁴⁾.

5.36. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол за групата политики в сферата на външната помощ, развитието и разширяването са частично ефективни при осигуряване на редовността на плащанията.

5.33. Фактът, че ГД „Разширяване“ изчисли в годишния отчет за дейността за 2010 г. процент остатъчни грешки само за децентрализирано управление, не поставя под въпрос надеждността на изявленията на ръководството. Както е обяснено в годишния отчет за дейността, режимът на децентрализирано управление (който през 2010 г. представлява около 30 % от извършените плащания) е този, който е свързан с най-високо ниво на рискове. Същият показател ще бъде разработен за централизирано управление, когато нововъведените последващи проверки за този режим на управление създадат статистически значима основа.

5.34. Комисията смята, че качествените и количествените показатели, посочени в четирите градивни елемента за достатъчна увереност от годишния отчет за дейността на ЕуроАид, наистина предоставят необходимите доказателства в подкрепа на декларацията на генералния директор за достатъчна увереност.

5.35. Комисията отбелязва, че плащанията през 2010 г. в групата политики „Външна помощ, развитие и разширяване“ не са засегнати от съществени грешки. Тя продължава да подобрява работата на своята многогодишна структура за контрол, с цел да се напаят грешките при междинните и окончателните плащания.

5.36. Комисията е разработила своите средства за контрол така, че те да обхващат целия период на продължителност на многогодишните ѝ проекти. Тя е убедена, че тези системи за наблюдение и контрол са ефективни и че са се подобрили значително през годините. По препоръките, направени от Палатата през предходните години, са предприети съответните действия. Много от направените подобрения са признати от Палатата, която определи като „ефективни“ важни елементи от ключовата система за контрол. Въпреки предизвикателствата на средата за външната помощ, свързана с големи рискове, през 2009 г. бе открито несъществено ниво на грешки по портфолиото на ЕФР и по портфолиото, финансирано от бюджета през 2010 г.

⁽¹⁴⁾ Вж. точки 5.13—5.16.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки

5.37. В **приложение 5.4** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението от страна на Комисията на препоръките от предишни годишни доклади (2009 г.). Препоръките, засягащи EuropeAid, са включени в доклада относно ЕФР. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2010 г. Палатата препоръчва:

- генерална дирекция „Разширяване“ следва да определи по-подробно критериите за премахване на предварителните проверки и прекратяване на „предоставянето на управленски правомощия“ на държавите при децентрализирано управление и проверките на функционирането на системите, използвани от националните органи (вж. точки 5.20 и 5.26);
- генерална дирекция „Разширяване“ да продължава да подобрява качеството на данните, вписвани в нейната управленска информационна система (вж. точка 5.24);
- генерална дирекция „Разширяване“ следва да разработи инструмент, който да улесни консолидирането на резултатите от посещенията, свързани с въпросите на законосъобразността и редовността (вж. точка 5.25);
- генерална дирекция „Разширяване“ следва да увеличи броя на последващите проверки на операциите при принципа на централизирано управление (вж. точка 5.29);
- Комисията следва да установи последователна методология за изчисляване на процента остатъчни грешки от страна на генералните дирекции, работещи в областта на външните действия, въз основа на която генералните директори да представят своите изявления на ръководството (вж. точки 5.33 и 5.34).

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 9/2008 ОТНОСНО ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПРЕДОСТАВЯНАТА ОТ ЕС ПОДКРЕПА В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО, СВОБОДАТА И СИГУРНОСТТА ЗА БЕЛАРУС, МОЛДОВА И УКРАИНА

Въведение

5.38. През 2008 г. Европейската сметна палата публикува Специален доклад № 9/2008 относно ефективността на предоставяната от ЕС подкрепа в областта на правосъдието, свободата и сигурността за Беларус, Молдова и Украйна.

5.37.

- Комисията ще разгледа най-подходящия начин за прецизиране на критериите.

ГД „Разширяване“ и делегациите под неин контрол вече изпробват функционирането на националните системи.

- ГД „Разширяване“ предприема подходящи мерки за непрекъснато подобряване на качеството на данните в тясно сътрудничество със собственика на системата.
- Комисията ще разгледа най-подходящия начин за консолидиране на резултатите от посещенията.
- Дълготрайните проблеми, посочени от Палатата в контекста на годишните одитни планове, са взети под внимание и по тях ще бъдат предприети действия, включително увеличаване на последващите проверки на операции, свързани с централизираното управление.
- EuropeAid започна да разработва методология за процента остатъчни грешки през 2010 г. Резултатите от тази нова инициатива ще бъдат предоставени и на други генерални дирекции за външни отношения, за да се положат основите на възможно по-широкообхватен подход (вж. също отговора на точка 1.22 и точки 55 и 62 а) от доклада за ЕФР).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.39. Одитът обхваща подкрепата, предоставена на трите държави с цел подобряване на техния капацитет в областите граничен контрол, управление на миграцията и убежището, борба с организираната престъпност, съдебна система и добро управление. Предоставянето на по-голямата част от помощта е осъществено чрез международни организации (агенции на ООН, Международна организация по миграция, Съвет на Европа и т.н.). До 2007 г. по-голямата част от помощта се предоставя по програма ТАСИС, а след това — от Европейския инструмент за съседство и партньорство.

5.40. Препоръките, изказани от Палатата в Специален доклад № 9/2008, са свързани с конкретни слабости в одитираните проекти, както и с общи проблеми, засягащи планирането и предоставянето на помощта за сътрудничество в тези държави. Всички препоръки бяха приети изцяло от Съвета ⁽¹⁵⁾ и Парламента ⁽¹⁶⁾.

5.41. През октомври 2009 г. Комисията изготви работен документ за предприемане на последващи действия след процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на Европейския парламент от 2007 г. ⁽¹⁷⁾, в който се отбелязват препоръките от Специален доклад № 9/2008.

Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките

5.42. Комисията предостави доказателства, че делегациите на ЕС в Кишинев и Киев поддържат сътрудничеството между мисията на ЕС за съдействие в областта на граничния контрол в Молдова и Украйна (EUBAM) и FRONTEX на ниво политики, както и на оперативно ниво.

5.42. *Комисията би искала да изтъкне доброто сътрудничество между FRONTEX и делегацията на ЕС в Киев и EUBAM.*

⁽¹⁵⁾ Съвет на Европейския съюз, Проект за заключения на Съвета 6932/09 от 26 февруари 2009 г.

⁽¹⁶⁾ Европейски парламент, Резолюция на Европейския парламент от 23 април 2009 г. съдържаща забележките, които са неразделна част от решението относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2007 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции (P6_TA(2009)0289).

⁽¹⁷⁾ Европейска комисия, работен документ на службите на Комисията — приложение към доклада на Комисията до Европейския парламент за предприемане на последващи действия след процедурата по освобождаване от отговорност за 2007 г. (SEC(2009) 1427 окончателен, 16.10.2009 г.).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.43. Комисията приема, че преди да отпусне допълнителни средства за центрове за настаняване на незаконни мигранти и търсещи убежище лица, е необходимо да се увери, че правителството бенефициент е готово да поеме поне текущите разходи, за да гарантира устойчивостта на проектите. Въпреки това, както се посочва в доклада от извършен наскоро мониторинг, ориентиран към резултатите, съществуват някои проблеми, свързани с недостатъчното съфинансиране от страна на държавите партньори. Един доклад за оценка, поръчан от съвместния отдел за оценка, установява, че средствата, отпуснати от правителството на Украйна за текущата дейност и поддръжката на централите за настаняване на мигранти и местата за временно настаняване, не са достатъчни. Организациите на гражданското общество (CSO) осъждат нарушенията на правата на бежанците и лицата, търсещи убежище. В отговор на това Комисията, преди да отпусне допълнителни средства за тази област на политика, изисква от държавата бенефициент писмено потвърждение, че последната ще поеме текущите разходи за финансираната инфраструктура.

5.44. Липсва изчерпателна оценка на напредъка, който трите държави са постигнали в ориентирането на проектните дейности към въпроса с ефективното съдебно преследване и систематичния обмен на информация между правоприлагащите органи.

5.45. Комисията е предоставила информация относно ангажираността на гражданското общество в Украйна в разработването на антикорупционна политика. Тя обаче не разполага с оценка на ефикасността, ефективността и устойчивостта на тези проекти. Отделните проекти, изпълнявани от организациите на гражданското общество, не са включени в извадката за ориентирания към резултатите мониторинг.

5.46. Делегациите на ЕС в Украйна и Молдова са реорганизирали и увеличили броя на персонала, отговорен за управлението на тези операции. Делегацията в Беларус е поела частично отговорността за управление на програмите от делегацията в Киев. Въпреки това одитът и оценката на интервенциите за предоставяне на помощ не са били управлявани ефективно от делегациите.

5.47. От 2007 г. секторната бюджетна подкрепа и предоставянето на помощ по програми се срещат по-често, за сметка на по-малко проекти за техническа помощ. Секторната бюджетна подкрепа изисква управлението на публичните финанси да бъде на определено ниво. Ако това управление е слабо, както се посочва в оценката на публичните разходи и финансовата отчетност, и съществува политическа нестабилност в условията на финансова криза, възникват значителни рискове за ефективността и ефикасността на интервенциите за предоставяне на помощ⁽¹⁸⁾. Нито един донор не предоставя безвъзмездна финансова помощ за бюджета в тези държави, въпреки че някои партньори за развитие предоставят бюджетна подкрепа чрез отпускане на заеми.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.43. Преди започването на тръжната процедура делегацията на ЕС в Киев предостави на бенефициерите по Програмата за помощ по реадмисията, а именно на Украинското министерство на вътрешните работи и на Службата за охрана на държавната граница на Украйна, оценка на разходите относно текущите разходи за инфраструктура, която ще бъде построена със средства на ЕС (вода, електроенергия, газ и др.). Само след като и двамата бенефициери потвърдиха в писмен вид, че ще бъдат в състояние да осигурят необходимите средства за управлението на сградите, а също и да платят за необходимите услуги и обучен персонал за експлоатация на съоръженията, делегацията на ЕС започна тръжната процедура през декември 2010 г.

5.44. Въпреки липсата на изчерпателна оценка, Комисията непрекъснато наблюдава напредъка, постигнат в тази област, и са планирани 6 млн. евро като съпътстващи мерки към бюджетната подкрепа за политиката в сектора за управление на границите за 2010 г., която включва обмен на информация между отделните звена на правоприлагащите органи.

5.45. Ориентираният към резултатите мониторинг на Комисията, чрез който се оценяват проекти по следните 5 критерия: значение, ефикасност, ефективност, въздействие и устойчивост — има за цел да подкрепя и подобрява качеството на избраните проекти, а не да излъчва качеството на проектите въз основа на извадка. Функционирането на ориентирания към резултатите мониторинг в региона е основно преразгледан след одита на Палатата.

5.47. Комисията е съгласна, че е налице съществена промяна на секторната бюджетна подкрепа в Европейския инструмент за съседство и партньорство. Въпреки че съществуват някои рискове, които са присъщи за бюджетната подкрепа, предимството на тази форма на подпомагане е представянето на общ преглед на целия сектор и освобождаването на средства само при наличие на конкретни резултати и напредък в сектора. Другото нейно предимство се състои в това, че с нея може да се постигне непрекъснат диалог с правителството по отношение на секторната политика и че е придружена от допълнителна техническа помощ, при необходимост.

⁽¹⁸⁾ Вж. Специален доклад № 11/2010 „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТЕ, Латинска Америка и Азия“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.48. Комисията упражнява по-строг контрол върху международните организации, с които е сключила договор за изпълнение на дейности. Тя е въвела систематична оценка на съответствието на тези организации с международните стандарти за отчетност, одит, възлагане на обществени поръчки и системи за вътрешен контрол. На ниво отделни проекти рамковите споразумения с международните организации обикновено предвиждат мисии за проверка. Въпреки това съответните указания относно посещенията на място с цел мониторинг не се прилагат ефективно, а одитният план не е изпълнен изцяло. Също така голям брой проекти в широк спектър от области все още не са приключили, въпреки усилията на трите делегации да ги финализират.

5.49. По отношение на координацията на донорите съществуват доказателства, че делегациите на ЕС работят заедно с държавите членки на ЕС и други донори. Административната реформа обаче, както и честите промени на служителите и лицата за контакт в държавите бенефициенти, значително намаляват ефективността на координацията между донорите, най-вече в Украйна.

5.50. Комисията е анализирала политическото, икономическото и социалното положение в държавите бенефициенти и е отразила по-добре приоритетите на партньорите в стратегическите документи на ЕС. Въпреки това политическата нестабилност и неочакваните промени в институционалната рамка, персонала и процедурите имат неблагоприятно отражение върху планираните интервенции за предоставяне на помощ. Комисията е подобрила определянето на цели за отделните програми, но за да бъде улеснен мониторингът и за да се предостави полезна обратна информация е необходимо да се определят ясни и измерими цели и показатели, както и основни етапи на изпълнение.

5.51. Придобитият опит се взема предвид в плановите документи на Комисията (в т.ч. документите за национална стратегия, националните индикативни програми и годишните планове за действие). Между делегациите, които изпълняват подобни интервенции, обаче няма систематичен обмен на опит. Докладът за оценка на Украйна в периода 2002—2008 г., поръчан от съвместния отдел за оценка, е представен едва през декември 2010 г., след одобряването на националната индикативна програма за периода 2011—2013 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.48. Указанията за мониторинг на посещенията на място не са задължителни. Въпреки това методологията за одит (включително планирането на мисиите за проверка в международни организации) е задължителен инструктаж, а проследяването на одитния план се следи отблизо от делегациите и от централата.

5.50. EuropeAid планира да въведе многогодишни планове за мониторинг и оценка, както и подсилване на указанията за мониторинг и докладване — особено при повторното проектиране за 2011 г. на докладите за управлението на външна помощ (представяни два пъти годишно от делегациите) и новите указания за управление на цикъла на програми и проекти.

5.51. Заключениеята и препоръките на вътрешната оценка се използват на дневна база. За да се улесни обменът на най-добри практики и извлечени поуки, в процес на разработване е база данни за оценките на проекта и ориентиращият към резултатите мониторинг, като част от платформата на новата програма и насоки за управление на проектния цикъл. Тази база данни ще улесни планирането, управлението, консултациите и анализа на външния мониторинг на проекта, оценките и резултатите от тях.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Заклучения

5.52. Комисията е приела препоръките на Палатата и е представила доказателства за напредък при изпълнението им. Делегацията в Беларус започва работа през 2008 г., а делегациите в Молдова и Украйна са реорганизиран така, че да разполагат с необходимия експертен опит за провеждане на ефективен политически диалог, насърчаване на ангажираността на гражданското общество във формирането на политиките и подобряване на устойчивостта на интервенциите за предоставяне на помощ. Делегациите на ЕС са насърчавали сътрудничеството между държавите членки, агенциите на ЕС и другите донори в една особено нестабилна политическа и административна среда.

5.53. Не всички препоръки на Палатата обаче са били изпълнени. Не съществува план за действие за мониторинг и координация на усилията на делегациите при изпълняване на препоръките и за насърчаване на систематичния обмен на опит. Все още не е завършена пълната оценка на постигнатия напредък към приоритизиране на ефективното съдебно преследване и обмена на информация между правоприлагащите органи. Продължава да съществува необходимост от включване в плановите документи на подходящи показатели за изпълнението и стратегически цели, които да позволят ефикасна оценка на въздействието на интервенциите. Наред с това явното преминаване към секторна бюджетна подкрепа като преобладаваща форма на подпомагане е свързано със значителен риск предвид понастоящем неблагоприятната финансова и административна обстановка. Към момента никой друг донор не е приел да предоставя бюджетна подкрепа за тези държави, въпреки че някои от партньорите за развитие оставят такава подкрепа чрез заеми.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 10/2008 ОТНОСНО ПОМОЩТА ЗА РАЗВИТИЕ, ПРЕДОСТАВЯНА ОТ ЕО ЗА ЗДРАВНИ УСЛУГИ В ДЪРЖАВИТЕ ОТ СУБСАХАРСКА АФРИКА**Въведение**

5.54. През 2009 г. Палатата публикува Специален доклад № 10/2008 относно помощта за развитие, предоставяна от ЕО за здравни услуги в държавите от Субсахарска Африка. Одитът провери дали финансовите и човешките ресурси, отпуснати за здравния сектор, отразяват сериозните ангажименти на ЕС в тази област на политика. По време на одита беше оценено също така доколко Комисията е използвала ефективно различните инструменти за подпомагане на здравния сектор, по-специално общата и секторната бюджетна подкрепа, проектите и Глобалния фонд за борба срещу СПИН, туберкулоза и малария (Глобалният фонд).

5.52. Комисията приветства признаването от страна на Палатата на постигнатия значителен напредък.

5.53. Делегацията на ЕС в Украйна и Беларус въвежда регистър на рисковете, който позволява точна оценка на нивата на риск при изпълнението на проекта, следвайки препоръките, направени от Палатата.

Този инструмент позволява да се обръща непрекъснато внимание на основните рискови фактори, които могат да повлияят на успеха на проектите.

Повече обмен на опит е планиран посредством регионални селитари, включително за подобряване на вътрешните методи за мониторинг.

Вж. също отговорите на точки 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 и 5.51.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.55. В Специален доклад № 10/2008 Палатата формулира редица препоръки към Комисията. Някои от тях засягат отпускането и насочването на ресурсите по приоритети. В това отношение Палатата препоръчва на Комисията да разгледа разпределението на помощта и да обмисли увеличаване на подкрепата за здравния сектор с цел да изпълни ангажиментите на ЕС в областта на политиката на здравеопазване. Освен това Комисията следва да се увери, че всяка делегация разполага с необходимите здравни специалисти, за да може да изпълнява своята политика в сектора на здравеопазването.

5.56. Други препоръки, посочени в доклада, се отнасят до подобряването на управлението и ефективността на инструментите за предоставяне на помощ. Наред с това Палатата препоръчва на Комисията да използва в по-голяма степен секторната бюджетна подкрепа и да засили секторното измерение на общата бюджетна подкрепа. Палатата счита, че Комисията следва също така да си сътрудничи по-тясно с Глобалния фонд и да подкрепя и наблюдава неговите интервенции на национално ниво. Освен това е необходимо по-широко използване на проектния подход, както и изготвяне на указания относно най-подходящото съчетание на различните инструменти. На последно място, при избора на инструменти за предоставяне на помощ Комисията следва да отчита в по-голяма степен положението в съответната държава и да съгласува по-тясно интервенциите със секторния подход.

5.57. Отправените в специалния доклад препоръки бяха приветствани от Съвета на Европейския съюз ⁽¹⁹⁾ и Европейския парламент ⁽²⁰⁾ и като цяло бяха приети от Комисията.

Проследяване на действията, предприети във връзка с препоръките

Препоръки относно отпускането и разпределянето на ресурсите по приоритети

5.58. Като част от междинната оценка на десетия ЕФР Комисията е предприела действия за увеличаване на финансирането за сектора на здравеопазването чрез инициативата „Цели на хилядолетието за развитие“ (ЦХР), за която са предназначени общо 1 милиард евро. Инициативата стартира през септември 2010 г. Тя приема, че много държави от Субсахарска Африка не полагат достатъчно фокусирани усилия за постигане на трите ЦХР, свързани със здравето, и особено ЦХР 4 — намаляване на детската смъртност, ЦХР 5 — подобряване на майчиното здраве, както и още две ключови ЦХР ⁽²¹⁾. Все още не е ясно каква част от финансирането за инициативата ЦХР ще бъде отпускано за сектора на здравеопазването.

5.56. Комисията прие всички препоръки на Стетната палата във връзка с този специален доклад за здравеопазването в държавите от Субсахарска Африка.

5.58. Като се има предвид силно изявеното представяне на предложения, свързани със здравеопазването, в рамките на инициативата „Цели на хилядолетието за развитие“ (ЦХР) (до края на юни 2011 г.), при което 20 от 43-те държави, които представиха концептуални бележки, поставиха фокуса върху въпросите на здравеопазването (т.е. 47 %), има вероятност здравеопазването да заеме централно място в общото разпределение на наличните средства.

⁽¹⁹⁾ Заклучения на Съвета от 23 април 2009 г. по Специален доклад № 10/2008 относно помощта за развитие, предоставяна от ЕО за здравни услуги в държавите от Субсахарска Африка, придружени от отговорите на Комисията.

⁽²⁰⁾ Резолюция на Европейския парламент от 12 март 2009 г. относно подхода към „Помощта за развитие, предоставяна от ЕО за здравните услуги в държавите от Африка на юг от Сахара“ (P6_TA-PROV(2009)0138).

⁽²¹⁾ ЦХР 1в) за намаляване наполовина на броя на гладувашите и ЦХР 7в) за намаляване наполовина на относителния дял на хората без траен достъп до чиста питейна вода и до базова канализация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.59. През 2010 г. Комисията, в сътрудничество с държавите членки, изготви съобщение относно „Ролята на ЕС в световното здравеопазване“⁽²²⁾, което подчертава, че основният фокус на политиката на ЕС е подкрепата за здравните системи. Продължава да е необходимо обаче да се създаде програма за действие, чрез която да се изпълнява политиката и да се осигури достатъчно финансиране.

5.60. Комисията е продължила да изплаща големи годишни вноски (300 милиона евро за периода 2008—2010 г.) на Глобалния фонд с цел борба с трите конкретни болести, които са част от неговия мандат. Глобалният фонд е започнал да отдава по-приоритетно значение на подкрепата за здравните системи и Комисията е възприела политика на насърчаване на неговата инициатива в тази посока. Като цяло около 15 % от средствата на Глобалния фонд са били използвани за укрепване на здравните системи, като се очаква този процент да нарасне. Въпреки това следва да се посочи също така, че предвид неговия мандат и организация, Глобалният фонд може да допринесе пряко за укрепването на здравните системи само в ограничена степен.

5.61. Комисията е увеличила броя на своите човешки ресурси в областта на здравеопазването в централното си управление посредством набиране на повече национални експерти от държавите членки. Въпреки това продължават да съществуват значителни проблеми по отношение на наличния експертен опит в тази област на ниво делегации на Комисията. Проучване на Комисията по този въпрос от 2009 г. показва, че в държавите, където здравеопазването е целеви сектор на ЕФР, делегациите като цяло са разполагали с известен брой специалисти в областта на здравето, но в други държави ситуацията не е била такава, дори и там, където Комисията е предприемала значими интервенции в сектора на здравеопазването. Така например Комисията не е назначила здравни експерти, които да подпомогнат работата на програмите за бюджетна подкрепа по „договора за ЦХР“, стартирани през 2007 г.⁽²³⁾ Към момента Комисията е постигнала ограничен напредък в действията по тази препоръка, като е използвала експертния опит на държавите членки в областта на здравеопазването, за да подкрепи делегациите, въпреки че е засилила сътрудничеството със Световната здравна организация (СЗО) на национално ниво. Все още се обсъжда възможността да бъдат създадени позиции за регионални съветници в областта на здравеопазването, които да работят с няколко делегации. Като цяло ограниченият капацитет в делегациите на Комисията създава проблеми в момент, в който инициативата за ЦХР е приела необходимостта от провеждане на по-интензивен диалог в областта на политиката по здравеопазване, за да определи ясно и да успее да преодолее пречките за постигането на ЦХР 4 и ЦХР 5.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.59. Съобщението относно „Ролята на ЕС в световното здравеопазване“, публикувано през 2010 г., има за цел насърчаването в развиващите се страни на по-добра координация, взаимно допълване и ефективност на действията, подпомагани от Комисията и държавите-членки в областта на здравеопазването. Междуведомствена работна група на Комисията отговаря за изпълнението на задачите, посочени в съобщението, и за мониторинга на резултатите. През 2011 г. бе разработен „План за действие относно световното здравеопазване“.

5.61. Наличието на квалифициран персонал по места е от съществено значение за поддържането на редовен политически диалог, който е фундаментален за общата бюджетна подкрепа като инструмент. Не всяка делегация обаче може да разполага с всички необходими експертни познания във всеки един момент.

Централата предоставя специализиран експертен опит в областта на здравеопазването за делегациите посредством звеното „Образование, здравеопазване, научни изследвания и култура“. Това включва предоставянето на оперативни насоки и разработването на стратегии за изпълнение, включително обучение, както и предоставянето на гаранции относно използването на системи и инструменти за качество при проектирането и изпълнението на програмите за този сектор. Разработват се тематични трези, които свързват тематични и географски дирекции в централата с делегациите, с цел да се разпространяват съществуващите експертни становища.

В процес на анализиране са нуждите, предимствата и недостатъците на този подход по отношение на регионалните центрове за здравеопазване, както и тези на други сектори на дейност. Този разглед ще бъде подкрепен от резултатите от оценката на натовареността на делегациите в момента, и ще вземе предвид настоящата рамка на бюджетните ограничения и „нулевият ръст“ в политиката на Комисията за персонала.

⁽²²⁾ COM(2010) 128 окончателен, Брюксел, 31.3.2010 г.

⁽²³⁾ Комисията е отпуснала приблизително 1,5 милиарда евро по договорите за ЦХР в осем държави. Тези програми предоставят обща бюджетна подкрепа в период до 6 години и следва да поставят силен акцент върху ЦХР.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Препоръки относно управлението и ефективността на инструментите

5.62. Комисията изпълнява две програми за секторна бюджетна подкрепа в Субсахарска Африка, финансирани по ЕФР, въпреки че се разглежда възможността част от финансирането на инициативата за ЦХР за сектора на здравеопазването да се предоставя чрез секторна бюджетна подкрепа. Комисията понастоящем преразглежда подхода си към общата бюджетна подкрепа, включително ролята на този инструмент в сектора на здравеопазването, и е изготвила Зелена книга по този въпрос ⁽²⁴⁾.

5.63. През 2009 г. Комисията изготви указания за делегациите относно работата им с Глобалния фонд. Целта на тези указания е да увеличат ефективността на предоставяната от Комисията подкрепа за Глобалния фонд, като увеличат участието на делегациите в механизмите на фонда и като подобрят отчитането пред централното управление на Комисията от страна на делегациите.

5.64. Голяма част от интервенциите в сектора на здравеопазването продължават да се изпълняват чрез проекти. Въпреки това Комисията все още не е разработила указания как най-добре да се използват проектите в подкрепа на другите инструменти за предоставяне на помощ. Комисията е изготвила някои практически насоки по въпроси, които засягат сектора на здравеопазването (вж. например точка 5.63), но все още не е създала изчерпателен набор от указания за предоставяната от нея помощ за развитие в този сектор.

5.65. Един важен инструмент, разработен от международната общност с участието на Комисията, е методологията за съвместна оценка на националните стратегии. Тя има за цел да формира обща основа за оценка на националните стратегии в областта на здравеопазването, като се стреми към по-широко използване на секторния подход и съгласуване на помощта от донорите с националните системи.

Заклучения

5.66. Като цяло Комисията е постигнала немалък напредък при изпълнението на препоръките на Палатата. Тя е посветила значителни нови ресурси на постигането на ЦХР, свързани със здравето, чрез инициативата за ЦХР в контекста на междинната оценка на десетия ЕФР. Комисията има централно значение при установяването на новата политика относно ролята на ЕС по отношение на здравеопазването на световно ниво, която подчертава значението на подкрепата за здравните системи. Комисията е продължила да предоставя значително финансиране на Глобалния фонд, но е насърчила неговите усилия да се фокусира повече върху здравните системи. Комисията е предприела и някои стъпки за подобряване на ефективността на помощта, която предоставя на Глобалния фонд.

⁽²⁴⁾ Зелена книга относно „Бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за трети страни“, COM(2010) 586 окончателен, Брюксел, 19.10.2010 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.62. Комисията трябва да защита отговорността на държавите бенефициери във връзка с избора на целеви сектори в техните програми (в момента здравеопазването е целеви сектор в 7 държави от Субсахарна Африка по ЕФР). Освен това бюджетна подкрепа има ясни критерии за допустимост. Поради това бюджетната подкрепа за здравния сектор в момента се използва във възможно най-голям брой държави. Освен това са получени три предложения за бюджетна подкрепа за сектора на здравеопазването в рамките на инициативата „Цели на хилядолетието за развитие“ (ЦХР) (от държави, където здравеопазването не е целеви сектор).

5.64. EuropeAid в момента разработва набор от указания за управление на цикъла на програми и проекти, в който се акцентира върху по-добър контекстуален анализ. В този контекст, Комисията и държавите-членки започнаха изготвянето на хармонизиран и изчерпателен набор от указания за помощта за развитие в сектора на здравеопазване в ЕС като последващо действие от заключенията на Съвета от май 2010 г. относно световното здравеопазване.

5.66. Комисията приветства признаването от страна на Палатата на значителния напредък по отношение на свързаните със здравеопазването инициативи за постигане на Целите на хилядолетието за развитие.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

5.67. Въпреки това редица основни области все още имат нужда от допълнително внимание. Комисията следва да приложи на практика новата обща политика на ЕС в областта на здравеопазването, като създаде програма за действие, която може да се използва при планирането на средствата по ЕФР в бъдеще. Също така Комисията все още не разполага с достатъчно експертен опит в областта на здравеопазването на ниво делегации, който е необходим за съсредоточаване на усилията и диалога върху ЦХР, свързани със здравеопазването. Постигането на тези ЦХР в Субсахарска Африка все още изостава с приближаването на 2015 г. Комисията следва да продължи да насърчава използването на секторната бюджетна подкрепа при здравеопазването, а ролята на програмите за обща бюджетна подкрепа в тази област трябва да бъде дефинирана по-подробно. Наред с това следва да се завършат указанията относно избора и последователността на различните инструменти в сектора на здравеопазването.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

5.67. Комисията е задължена да спазва както критериите за допустимост за бюджетна подкрепа, така и договореното проглатиране на целевите сектори (вкл. принципи за ефективност на помощта и на разделието на задачите между донорите).

Комисията:

- е изработила план за действие за 2011 г. за прилагането на политиката на ЕС за световното здравеопазване;
- се ангажира в средносрочен план да направи пълен опис на експертите в областта на човешките ресурси в делегациите;
- се ангажира с основно преразглеждане на указанията за бюджетна подкрепа;
- започна работа по разработването на новите указания за управление на цикъла на програми и проекти на EuropeAid, които ще поставят акцент, наред с другото, върху даването на указания на оперативния персонал относно най-добрия избор на механизми за помощ;
- заедно с държавите-членки започна изготвянето на хармонизиран и изчерпателен набор от указания за помощта за развитие в сектора на здравеопазване в ЕС като последващо действие от заключенията на Съвета от май 2010 г. относно световното здравеопазване.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ

	2010 г.						2009 г.	2008 г.	2007 г.
	EuropeAid	ГД „Външни отношения“	ГД „Разширяване“	ГД „Хуманитарна помощ“	ГД „Развитие“	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА									
Общ брой операции (в т. ч.):	92	14	35	22	2	165	180	180	145
Авансови плащания	43	12	8	12	0	75	83	71	46
Междинни/окончателни плащания	49	2	27	10	2	90	97	109	99
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Процент на тестваните операции, които представляват:									
Операции, незасегнати от грешки	79 % (73)	100 % (14)	74 % (26)	64 % (14)	0 % —	77 % (127)	87 %	73 %	74 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	21 % (19)	0 % —	26 % (9)	36 % (8)	100 % (2)	23 % (38)	13 %	27 %	26 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки									
Анализ по видове разходи									
Авансови плащания	16 % (3)	0 % —	11 % (1)	0 % —	0 % —	11 % (4)	17 %	19 %	19 %
Междинни/окончателни плащания	84 % (16)	0 % —	89 % (8)	100 % (8)	100 % (2)	89 % (34)	83 %	81 %	81 %
Анализ по видове грешки									
Количествено неизмерими грешки:	53 % (10)	0 % —	78 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	53 % (20)	74 %	60 %	73 %
Количествено измерими грешки:	47 % (9)	0 % —	22 % (2)	62 % (5)	100 % (2)	47 % (18)	26 %	40 %	27 %
Допустимост	67 % (6)	0 % —	100 % (2)	100 % (5)	0 % —	72 % (13)	100 %	79 %	100 %
Действителност	22 % (2)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	17 % (3)	(0)	21 %	(0)
Точност	11 % (1)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	11 % (2)	(0)	(0)	(0)
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ									
Вероятен процент грешки						1,7 %			
Долна граница на грешките						0,1 %			
Горна граница на грешките						3,3 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол на EuropeAid

	Контролна среда	Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Външни одити и процедури на уравниване	Вътрешен одит	Обща оценка
Централни системи	Ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Делегации	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A	

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол на ГД „Разширяване“

Предварителни проверки	Мониторинг и надзор	Външни одити и процедури на уравниване	Вътрешен одит	Обща оценка
Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни

Обща оценка на системите за наблюдение и контрол

Обща оценка	2010 г.	2009 г.	2008 г.	2007 г.
	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С
ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Разши- ряване“	без резерви	N/A	Процентът остатъчни грешки се изчислява само за децентрализираното управление, което представлява само 30 % от плащанията, извършени през 2010 г. от ГД „Разширяване“. Одитът на Палатата установи, че при някои контроли продължават да съществуват неразрешени проблеми	Б	А
EuropeAid	без резерви	N/A	EuropeAid е изготвила подробна стратегия за контрол и е продължила да подобрява значително модела и функционирането на своите системи за наблюдение и контрол. Въпреки това одитът на Палатата установи, че продължават да съществуват слабости при някои контроли, както и че плащанията са засегнати от съществени грешки.	Б	Б

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

А: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

Б: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

В: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.4

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПРИЕТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ГРУПАТА ПОЛИТИКИ „ВЪНШНА ПОМОЩ, РАЗВИТИЕ И РАЗШИРЯВАНЕ“

Година	Препоръка на Палатата	Постигнат напредък	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2009 г.	ГД „Външни отношения“ следва да консолидира методологията си за последващ контрол и да предприеме бързи действия по препоръките на вътрешния одитор по този въпрос.	След приемането на план за действие ГД „Външни отношения“ е въвела подобрения в методологията си за последващ контрол. Въпреки това част от предвидените мерки могат да бъдат приложени едва през 2011 г. в рамките на новата служба за управление на инструментите в областта на външната политика.		
	ГД „Външни отношения“ следва да отдели достатъчно ресурси за анализ и приключване на старите договори по Механизма за бързо реагиране и общата външна политика и политика на сигурност, чиито срокове за изпълнение вече са изтекли.	Значителен брой стари договори по Механизма за бързо реагиране са приключени. При общата външна политика и политика на сигурност по този проблем са предприети действия (25 от 133-те неприключени в началото на 2010 г. проекти са били финализирани), но въпреки това съществува значително изоставане.	Надлежащото проследяване на действията, предприети във връзка със завършването на стари проекти е част от плана за действие, който бе изготвен след одита на ОВППС от Службата за вътрешен одит (IAS) и Структурите за вътрешен одит (IAC). Положението на всички стари и приключили договори се преразглежда редовно, като се предприемат също съответните действия, с цел приключване на проекти, които са завършили. Броят на проектите на ОВППС непрекъснато се увеличава, което е придружено от значително увеличаване на бюджета на ОВППС през последните години (напр. през 2010 г. и на 51 нови договора) и това може да създаде невярно впечатление, че положението не се подобрява.	Палатата отбелязва отговора на Комисията
	ГД „Разширяване“ следва да изготви по-конкретни указания за процедурата на „предоставяне на управленски правомощия“ с оглед изясняване на ролите на различните служби на Комисията, които участват в този процес.	ГД „Разширяване“ е разработила нови указания в края на 2010 г. Новите указания обаче ще започнат да се прилагат през 2011 г., а Палатата счита, че те не са достатъчно подробни.	Инициативите, които бяха предприети след публикуването на препоръките през юли, изискваха много интензивна координация и взаимни консултации. Те доведоха до създаването на набор от инструкции, който бе публикуван своевременно, за да се спази крайният срок през 2010 г.	Палатата отбелязва отговора на Комисията
	ГД „Разширяване“ следва да преразгледа вътрешните си контролни листове с оглед документирани на всички извършени проверки.	В централното управление на ГД „Разширяване“ са разработени нови контролни листове, но все още предстои да се гарантира, че те се използват от делегациите на ЕС в държавите, които предстои да се присъединят към ЕС.	Положени са необходимите усилия, за да се осигури тяхното пълноценно използване в делегациите.	
	ГД „Разширяване“ следва да предприеме мерки за подобряване на качеството на данните, въвеждани в нейните управленски информационни системи (например редовен анализ и проверка на качеството на информацията).	Прегледът на системите и операциите, извършен от Палатата, не отбелязва съществени подобрения в качеството на данните. ГД „Разширяване“ следва да изготви план за действие, за да изпълни изцяло тази препоръка.	Персоналът на централата и делегациите беше мотивиран да гарантира точно кодиране на данните, но като цяло, отбелязаните проблеми надхвърлят обхвата на информационните системи на ГД „Разширяване“, и следователно трябва да се търсят решения на равнище Комисия.	Палатата отбелязва отговора на Комисията
	ГД „Разширяване“ следва да разработи и приложи механизми за улеснение на анализа и проследяването на резултатите от извършените посещения за мониторинг.	ГД „Разширяване“ все още не е предприела действия по тази препоръка. През 2010 г. тази слабост е открита отново при всички посетени делегации на ЕС в държавите, които предстои да се присъединят към ЕС.	Препоръката започна да се изпълнява през 2010 г., но поради самото ѝ естество, нейните резултати не могат да бъдат видени от самото начало.	Палатата отбелязва отговора на Комисията

Година	Препоръка на Палатата	Постигнат напредък	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2009 г.	ГД „Разширяване“ следва да продължи да отпуска ресурси за анализ на неразгледаните окончателни декларации по ФАР и преходния финансов инструмент в новите държави членки.	Палатата приветства положените от ГД „Разширяване“ усилия, но натрупаното изоставане при обработката на окончателните декларации е компенсирано само отчасти.	В резултат на приоритета, който бе даден на оценката на Заключителната декларация от 12-те нови държави-членки, изоставането продължи да намалява в значителна степен през 2010 г., като компенсира лекото забавяне, което бе наблюдавано през 2009 г.	Палатата отбелязва отговора на Комисията
	ГД „Хуманитарна помощ“ следва да подобри документирането на оценките на предложенията за действия за предоставяне на хуманитарна помощ (например да въведе стандартизирани доклади за оценка).	ГД „Хуманитарна помощ“ започна разработването на стандартизирана процедура за обосновка на оценките на предложенията. Тя планира обаче да въведе новата процедура едва през 2011 г., а стандартизиращият доклад е само един от разглежданите варианти.	В началото на февруари 2011 г. бе създадена работна група по оценката на предложенията за хуманитарна помощ. Наред с другото, тя има за цел хармонизирането и оптимизирането на документирането на процеса на оценка, като предоставя по-добър преглед на целия процес посредством карта за оценка и като създава общ критерий за оценка. Това ще бъде осъществено през 2011 г.	Палатата отбелязва отговора на Комисията
	ГД „Хуманитарна помощ“ следва да създаде и да приложи механизъм за събиране и анализ на данни относно използването на центрите за хуманитарни доставки от страна на нейните партньори.	ГД „Хуманитарна помощ“ счита, че препоръката на Палатата е полезна, но не я е приела като приоритет. Центровете за хуманитарни доставки са информирани за необходимостта да предоставят подробна информация доколко партньорите на ГД „Хуманитарна помощ“ използват техните услуги. В бъдеще ще бъде разработена нова процедура.		

ГЛАВА 6

Изследвания и други вътрешни политики

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	6.1—6.11
Специфични характеристики на групата политики	6.2—6.10
Рамкови програми за научни изследвания	6.3—6.7
Програма за обучение през целия живот	6.8—6.10
Обхват и подход на одита	6.11
Редовност на операциите	6.12—6.13
Ефективност на системите	6.14—6.45
Рамкови програми за научни изследвания	6.15—6.36
Предварителни документни проверки	6.15—6.18
Одиторска заверка на декларациите за разходи	6.19—6.22
Предварителната заверка на бенефициентите на методологиите за изчисляване на разходите по 7РП	6.23—6.28
Последваща одитна стратегия на Комисията	6.29—6.34
Системи, свързани със събиране на вземания и финансови корекции	6.35—6.36
Други вътрешни политики	6.37—6.45
Системи за Програмата за обучение през целия живот — Еразъм	6.37—6.45
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	6.46—6.47
Заклучения и препоръки	6.48—6.51
Заклучения	6.48—6.49
Препоръки	6.50—6.51
Резултати от одита на Гаранционния фонд за външни дейности	6.52—6.55

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

6.1. В настоящата глава е представена специфичната оценка на Палатата за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“, която включва областите на политика 01 — Икономически и финансови въпроси, 02 — Предприятия, 03 — Конкуренция, 08 — Научни изследвания, 09 — Информационно общество и медии, 10 — Преки изследвания, 12 — Вътрешен пазар, 15 — Образование и култура, 16 — Комуникация, 18 — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие и 20 — Търговия. След това са представени резултатите от одита на Палатата на Гаранционния фонд за външни дейности⁽¹⁾. В **таблица 6.1.** се съдържа основна информация относно обхванатите от оценката дейности и плащанията през 2010 г.

Таблица 6.1 — Основна информация относно групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ за 2010 г.

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
8	Научни изследвания	Административни разходи	308	Централизирано пряко
		РП7	2 981	Централизирано пряко
		РП7 — Евратом	318	Централизирано непряко
		Приключване на предишни рамкови програми (РП)	848	Централизирано пряко
		Програма за изследвания на Изследователския фонд за въглища и стомана	51	Централизирано пряко
			4 506	
9	Информационно общество и медии	Административни разходи	137	Централизирано пряко
		РП7	1 226	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (РП)	160	Централизирано пряко
		Медии	111	Централизирано пряко
		Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации и други	152	Централизирано пряко
			1 786	
15	Образование и култура	Административни разходи	122	Централизирано пряко
		Обучение през целия живот, включително многоезичие	1 223	Централизирано непряко
		Развитие на културното сътрудничество в Европа	47	Централизирано непряко
		Насърчаване и популяризиране на сътрудничеството в областта на младежта и спорта	145	Централизирано непряко
		Насърчаване на европейското гражданство	35	Централизирано непряко
			1 572	

⁽¹⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 на Съвета от 25 май 2009 година относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности (ОВ L 145, 10.6.2009 г., стр. 10) постановява в своите съображения, че финансовото управление на Фонда подлежи на одит от Сметната палата в съответствие с процедури, договорени от Сметната палата, Комисията и ЕИБ.

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
18	Правосъдие, свобода и сигурност	Административни разходи	63	Централизирано пряко
		Солидарност — Външни граници, визова политика и свободно движение на хора	276	Споделено / Централизирано пряко
		Миграционни потоци — Общи политики за имиграцията и предоставянето на убежище	156	Споделено / Централизирано пряко
		Основни права и гражданство	51	Централизирано пряко
		Сигурност и опазване на свободите	123	Централизирано пряко
		Правосъдие по наказателни и граждански дела	54	Централизирано пряко
		Превантивно-информационна дейност в борбата с наркотиците	18	Централизирано пряко
		Стратегия и координация на политиката	4	Централизирано пряко
		745		
2	Предприятия	Административни разходи	112	Централизирано пряко
		Конкурентоспособност, индустриална политика, иновации и предприемачество	75	Централизирано пряко / Централизирано непряко чрез EACI
		Вътрешен пазар за стоки и отраслови политики	114	Централизирано пряко
		РП7 — Сътрудничество — космическо пространство и сигурност	357	Централизирано пряко
		658		
10	Преки изследвания	Персонал, текущи разходи и инвестиции	345	Централизирано пряко
		РП7	44	Централизирано пряко
		Натрупани пасиви в резултат от ядрени дейности	22	Централизирано пряко
		Приключване на предишни рамкови програми (РП) и други дейности	27	Централизирано пряко
		438		
1	Икономически и финансови въпроси	Административни разходи	66	Централизирано пряко
		Икономически и паричен съюз	12	Централизирано пряко
		Международни икономически и финансови въпроси	101	Централизирано пряко
		Финансови операции и инструменти	110	Централизирано пряко /Съвместно управление с ЕИФ/ Централизирано непряко чрез ЕИФ
		289		
16	Комуникация	Административни разходи	114	Централизирано пряко
		Комуникация и медии	34	Централизирано пряко
		Комуникация на местно равнище	35	Централизирано пряко
		Инструменти за анализ и комуникация	23	Централизирано пряко
		206		

(млн. евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
3	Конкуренция	Административни разходи	92	Централизирано пряко
		Картели, антитръст и либерализация	0	Централизирано пряко
			92	
20	Търговия	Административни разходи	68	Централизирано пряко
		Търговска политика	9	Централизирано пряко / Съвместно управление с международни организации
			77	
12	Вътрешен пазар	Административни разходи	60	Централизирано пряко
		Стратегия и координация на политиката Генерална дирекция „Вътрешен пазар“	11	Централизирано пряко
			71	

Общо административни разходи	1 487
Рамкови програми (РП)	5 643
Обучение през целия живот, включително многоезичие (Програма за обучение през целия живот)	1 223
Други оперативни разходи	2 087
Общо оперативни разходи	8 953
От които: — авансови плащания ⁽¹⁾	6 404
— междинни/окончателни плащания ⁽²⁾	2 549
Общо плащания за годината	10 440
Общо поети задължения за годината	12 169

⁽¹⁾ Авансовите плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) и по Програмата за обучение през целия живот възлизат съответно на 3 166 милиона евро и 1 139 милиона евро.

⁽²⁾ Междинните/окончателните плащания по Седма рамкова програма (2007—2013 г.) и по Програмата за обучение през целия живот възлизат съответно на 1 442 милиона евро и 83 милиона евро.

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за 2010 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

6.2. Основните програми в тази група политики са Рамковите програми за научни изследвания и технологично развитие, които включват 63 от всички оперативни разходи (или 5,643 милиарда евро) и Програмата за обучение през целия живот, която включва 14 % (или 1,223 милиарда евро).

Рамкови програми за научни изследвания

6.3. Политиката в областта на изследванията е насочена към насърчаване на инвестициите в научноизследователска дейност и прехода към основана на знания икономика. Тя цели също така укрепване на научно-техническата база на европейското научно пространство⁽²⁾ и подобряване на върховите постижения на научноизследователската дейност в Европа и извличане на максимална полза от международното сътрудничество. По-голямата част от разходите за тази група политики се извършват в рамките на Шеста и Седма многогодишни рамкови програми (6РП и 7РП⁽³⁾), с множество схеми за финансиране, които подпомагат разнообразни проекти от различни тематични области.

6.4. По-голямата част от рамковите програми се изпълняват от Комисията по метода на централизираното пряко управление и все по-често по метода на централизираното непряко управление посредством агенции и съвместни предприятия⁽⁴⁾.

6.5. Подпомаганите от рамковите програми дейности се изпълняват от голям брой публични и частни партньори в различни държави членки или други страни, свързани с рамковите програми. Бенефициенти могат да бъдат изследователски институти, университети, физически лица, търговски дружества, или органи на публичната администрация. Бенефициентите или партньорите обикновено работят като консорциум от партньори въз основа на споразумение с Комисията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Всеки проект в рамките на 7РП има средно около шест партньора, въпреки че броят им може да варира от 1 до 64 в зависимост от схемата за финансиране.

⁽²⁾ Европейското изследователско пространство включва всички изследователски и развойни дейности, програми и политики в Европа, които включват транснационална перспектива. Вzeti заедно те позволяват на изследователите, научноизследователските институти и предприятията да се движат, да се съревновават и да си сътрудничат отвъд границите във все по-голяма степен.

⁽³⁾ Седма рамкова програма обхваща в едно всички инициативи на ЕС в областта на научните изследвания, като играе важна роля за постигането на целите за растеж, конкурентоспособност и заетост. Тя е също така основен стълб на Европейското научноизследователско пространство.

⁽⁴⁾ Съвместните предприятия на Европейския съюз, свързани с управлението на рамкови програми в областта на научните изследвания са: i) Европейско съвместно предприятие за „ITER“ и развитието на термоядрената енергия, ii) Съвместно предприятие „Чисто небе“, iii) Съвместно предприятие ARTEMIS, iv) Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства, v) Съвместно предприятие ENIAC и vi) Съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“. Изпълнителните агенции на Европейския съюз, свързани с управлението на рамкови програми в областта на научните изследвания, са: i) Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации, ii) Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура, iii) Изпълнителна агенция за научни изследвания и iv) Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.6. Потенциалните бенефициенти изразяват интерес в отговор на покани за представяне на предложения за проекти, а одобрените проекти се избират за съфинансиране. След като се подпише споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (или решението на Комисията), се извършват авансови плащания, а след това междинни и окончателни плащания, които възстановяват разходи, декларирани от бенефициентите.

6.7. Основният риск от нередности е, че бенефициентите могат да включат недопустими разходи в своите декларации за разходите, които да не бъдат открити и коригирани от системите за наблюдение и контрол на Комисията преди възстановяването на декларираните разходи. Рискът нараства поради сложността на правилата за изчисляване на допустимите разходи и поради изискването бенефициентите да отнасят съответните разходи за персонал и непреките разходи по отделните проекти, като същевременно приспадат различни елементи, считани за недопустими за съфинансиране от ЕС — например ДДС.

Програма за обучение през целия живот

6.8. Програмата за обучение през целия живот има за цел да даде възможност на хората да придобиват знания на всеки етап от техния живот. Тя също така цели да развие сектора на образованието и обучението в цяла Европа. В тази програма са обединени четири секторни програми: Еразъм — за висшето образование; Леонардо Да Винчи — за професионалното образование; Грундвиг — за образованието за възрастни, Коменски — за училищното образование. За три четвърти от бюджета на Програмата за обучение през целия живот се прилага централизирано непряко управление чрез 40 национални агенции (НА) в участващите държави, определени и наблюдавани от национални органи (НО) — обикновено министерство на образованието. Националните агенции ⁽⁵⁾ имат за задача да управляват многото на брой, но сравнително малки по размер суми, които се предоставят като безвъзмездна помощ.

6.9. Финансирането в тази област се състои предимно от авансови плащания за НА и тримесечни вноски за техните оперативни разходи. Първите авансови суми се изплащат веднага след подписването на договор и приемането на работна програма. Вторите и третите авансови плащания Комисията изплаща въз основа на декларация от НА, че са изразходвани минимум 70 % от вече изплатените авансови средства. Тези авансови средства обикновено се натрупват до достигане на 100 % от разрешения максимум.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.7. Комисията споделя мнението на Палатата, че сложността на правилата е основен източник на грешки, свързани с допустимостта на декларациите за разходите. По тази причина Комисията прие решение на 24 януари 2011 г., в което са включени три мерки за опростяване на прилагането на разковата програма. С това решение на бенефициерите се дава възможност да прилагат обичайните си счетоводни методи, когато поискат възстановяване на средните разходи за персонал — една от най-често повтарящите се грешки, докладвани от Сметната палата — и възможността за използването на фиксирана ставка за плащания за възстановяване на разходите на собствениците-управители на малки и средни предприятия. Очаква се, че тези възможности ще доведат до по-нисък процент на грешки.

Освен това в стратегията на Комисията за борба с измамите (COM/2011/376-2 окончателен) се посочват рисковете, свързани с декларациите за разходи, направени от бенефициерите, и се предлагат няколко мерки за действие за откриване/корекция на измами (вкл. обучение).

⁽⁵⁾ Националните агенции са структури на национално равнище, създадени да управляват изпълнението на Програмата за обучение през целия живот на ниво държави членки. Те са юридически лица и се управляват според законите на съответната държава членка. Отговарят за управлението на децентрализираните части на програмата, по-конкретно за оценката, подбора и управлението на проектите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.10. Националните агенции сключват споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с участващите организации⁽⁶⁾ и изразходват получените от Комисията авансови плащания, като авансово изплащат средства на тези организации (между 80 % и 100 % от средствата в зависимост от вида на програмата). Основните рискове по отношение на законосъобразността и редовността са, че отделните плащания на безвъзмездна помощ на преподаватели и студенти могат да бъдат неточни, или че деклариранияте от бенефициентите разходи могат да бъдат завишени или да не са подкрепени с доказателства. Съществува риск подобни грешки да останат незабелязани.

Обхват и подход на одита

6.11. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2 от приложение 1.1**. Във връзка с одита на групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ следва да се отбележат няколко специфични въпроса:

- беше проверена извадка от 150 операции, включваща 61 междинни и окончателни плащания в рамките на 6РП и 7РП, 10 авансови плащания на национални агенции в рамките на Програма за обучение през целия живот, 36 авансови плащания в рамките на 6РП и 7РП и 43 плащания по всички останали мерки в тази област на политика⁽⁷⁾;
- относно рамковите програми за научни изследвания, оценката на системите за наблюдение и контрол на Комисията, която също е извършена въз основа на извадката от 97 плащания⁽⁸⁾, свързани с рамковите програми за научни изследвания, обхвана:
 - предварителни документни проверки;
 - одиторска заверка на декларации за разходи по проекти, извършена от независими одитори;
 - предварителната заверка на методологиите за изчисляване на разходите на бенефициентите;
 - последващи финансови одити на проекти; и
 - събиране на вземания по неправомерно изплатени суми и финансови корекции.

⁽⁶⁾ Участващите организации обикновено са университети, училища или колежи, които управляват плащанията към бенефициентите, като например студенти или учители.

⁽⁷⁾ 43-те плащания се състоят от 31 авансови плащания, осем междинни и окончателни плащания, три единични и едно коригиращо плащане.

⁽⁸⁾ 61 междинни или окончателни плащания и 36 авансови плащания в рамките на 6РП и 7РП.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- Относно останалите вътрешни политики, оценката на системите включи системите за наблюдение и контрол на програмата Еразъм в 10 държави членки, в това число:
 - контролите от първо ниво, извършени от националните агенции;
 - контролите от второ ниво, използвани от националните органи за постигане на увереност и подкрепа по отношение на годишната последваща декларация;
 - процедурите в три институции за висше образование във всяка от държавите членки, също така въз основа на извадка от 10 плащания на студенти и/или преподаватели за всяка институция за висше образование;
 - последващи одити, извършени от частни одитори от името на Комисията; както и
 - системата за наблюдение на Комисията за проследяване на предприетите действия във връзка с изразените резерви;
- одитът на Гаранционния фонд бе съсредоточен върху изпълнението на споразумението между Комисията и ЕИБ относно управлението на активите на Фонда, както и върху процедурите за мониторинг от страна на Комисията. Беше направен също така преглед на дейността, извършена от частна одиторска компания;
- прегледът на изявленията на ръководството на Комисията обхваща годишните отчети за дейността на ГД „Изследвания и иновации“, ГД „Информационно общество и медии“, ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Образование и култура“, както и на две изпълнителни агенции — Изпълнителната агенция на Европейския съвет по научни изследвания и Изпълнителната агенция за научни изследвания.

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.12. Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в **приложение 6.1**. При тестването на Палатата на извадка от операции бе установено, че 39 % от тях са засегнати от грешки. По преценка на Палатата вероятният процент грешки е 1,4 % ⁽⁹⁾. Палатата обаче откри съществено ниво и честота на грешки в междинните и окончателните плащания по 6РП и 7РП.

⁽⁹⁾ Палатата изчислява процента грешки въз основа на представителна статистическа извадка. Цитираната стойност е най-добрата приблизителна оценка (наричана „вероятен процент грешки“). Палатата изразява 95 % увереност, че процентът на грешки в популацията е между 0,6 % и 2,1 % (съответно долната и горната граница на грешките).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.13. Палатата установи, че общо 58 от 150-те операции в извадката са засегнати от грешки. По-голямата част от засегнатите от грешки междинни и окончателни плащания (48 от 51) са във връзка с 6РП или 7РП. В 37 случая грешките засягат възстановяването на недопустими или неправилно деклариран разходи по изследователски проекти, финансирани от рамковите програми за научни изследвания. Този резултат е в съответствие с резервите, изразени от генералните директори на ГД „Изследвания и иновации“ и ГД „Предприятия и промишленост“ относно същественото ниво на грешки при безвъзмездната помощ в рамките на 6РП (вж. **приложение 6.3**). Както през последните три години, най-често срещаният вид грешка остава неправилното изчисляване на разходите за персонал и непреки разходи. Други видове грешки включват недопустими косвени данъци, неправилно прилагане на методологията за амортизационни отчисления на дълготрайни активи⁽¹⁰⁾, както и декларирането в занижен размер или изобщо недеклаирането на лихвите по банковите сметки, в които се държи авансовото финансиране. Пример 6.1 илюстрира споменатите по-горе констатации. Шест операции, свързани с вътрешните политики, освен научните изследвания, са засегнати от грешки. Те включват грешки, свързани с възстановяване на недопустими разходи и грешки в сроковете на представяне на отчетите.

Пример 6.1

Недопустими разходи и неправилно изчислени разходи

Бенефициент, който управлява проект в рамките на 6РП, е заявил административни разходи по фиксирана ставка, въз основа на преките разходи за персонал. След последващ одит от 2007 г. бенефициентът е променил своята методология за разпределяне на административните разходи, без изцяло и точно да приложи препоръките, отправени от одиторите, извършили последващата проверка. Грешки и несъответствия, забелязани по време на одита на Палатата, са довели до завишаване на разходите с 731 652 евро.

Бенефициентът също така е поискал възстановяване на недопустими дневни разходи и недопустими косвени данъци, и е вписал разходите за компютърно оборудване към проекта, без да приложи обичайната си счетоводна политика за амортизация. В резултат на това се получава завишаване на декларираните разходи с 10 079 евро.

Общият размер на грешките, изключвайки декларираните занижени разходи за персонал, възлиза на 13 % от декларираните разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.13. Комисията споделя мнението на Палатата, че най-често повтарящ се източник на грешки, открити в декларациите за разходи на бенефициерите за междинни и окончателни плащания, остава неправилното изчисляване на разходите за персонал и на непреките разходи. С оглед на това Комисията е предприела стъпки за справяне с този риск (вж. 6.7 по-горе).

Пример 6.1

Недопустими разходи и неправилно изчислени разходи

Комисията продължава обичайната двустранната дискуссионна процедура с бенефициера.

Бенефициерът е уведомил Комисията, че не е съгласен с някои от констатациите на Палатата, по-специално по отношение на изчислението на процента на завишаване на разходите. Комисията поиска от бенефициера допълнителна информация, за да може да реши дали трябва да се извършат финансови корекции и за коя сума.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

6.14. Резултатите от извършената от Палатата проверка на системите са обобщени в **приложение 6.2**. Палатата установи, че системите са частично ефективни по отношение гарантирането на редовността на операциите.

⁽¹⁰⁾ Като цяло констатациите относно редовността на операциите съответстват на резултатите от представителните одити на Комисията (вж. т. 6.32).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Рамкови програми за научни изследвания*Предварителни документни проверки*

6.15. Целта на предварителните документни проверки е да провери редовността на плащанията и да се увери в спазването на договорните изисквания, преди извършване на плащането. В съответствие с усилията на Комисията да опрости максимално своите предварителни контролни процедури с цел улесняване обработката на плащанията, предварителните документни проверки често са ограничени до това, да проверят спазването на официалните административни изисквания и правилното изчисление на сумите от декларации за разходи на бенефициентите.

6.16. Одитът на извадка от 97 плащания по рамкови програми за научни изследвания установи някои слабости при предварителните документни проверки в 47 случая, които обаче не се считат за съществени ⁽¹¹⁾.

6.17. Палатата отбелязва също така, че въпреки извършените подробни предварителни документни проверки, в случаите на съмнение относно допустимостта на декларираните разходи ⁽¹²⁾, повечето от проверките се ограничават до проверка на аритметичната точност на декларираните разходи, дори когато съществуват доказателства, че те не са в съответствие с изискванията за допустимост (вж. пример 6.2).

Пример 6.2**Слаби страни на предварителните проверки**

Бенефициент по проект в рамките на 6РП е изчислил разходите за персонал по проекта въз основа на разчетените средни почасови разходни ставки за три категории служители — главен инженер, инженер с научна степен и техник.

Преизчисляването на разходите за персонал чрез действителната почасова ставка разкри съществено отклонение при почасовата ставка, което води до завишаване на декларираните разходи с 65 185 евро при общо декларирани разходи за персонал от 508 452 евро.

Въпреки че от документацията става видно, че бенефициентът е използвал средни почасови ставки, Комисията не е оспорила декларираната сума.

⁽¹¹⁾ Вид наблюдавани слабости: i) одобрение на началната дата на проекта без писмено искане от бенефициента преди подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, ii) забавяния в изпращането на уведомление до неodobрените кандидати относно решението за финансиране на Комисията и iii) липса на проверка на лихвите, натрупани от предварителното финансиране.

⁽¹²⁾ Тези подробни предварителни документни проверки включват изискване и преглед на подкрепяща документация.

6.15. Проверките, които могат да бъдат извършени предварително, са ограничени по необходимост. Затова съществува програмата за последващите одити. Системата за контрол трябва да се разглежда в нейната цялост.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.18. По отношение на закъсненията в извършването на плащания, като цяло Палатата отбелязва напредък в сравнение с предходната година. При някои специфични програми от рамковата програма, обаче, като например програмата „Хора“, средното време, необходимо за извършване на междинни и окончателни плащания, все още надвишава изискванията на Комисията. В извадката на Палатата от междинни или окончателни плащания по 6РП или 7РП девет от 61 плащания са направени със закъснение. Палатата също така отбелязва необичайни прекъсвания на плащанията⁽¹³⁾. Например едно плащане, свързано с отчетния период 2005—2006 г., е било спряно за 1 280 дни предимно поради проблем, свързан със статута на един от бенефициентите на договора. Плащането е извършено едва през октомври 2010 г.

Одиторска заверка на декларациите за разходи

6.19. Споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ обикновено изискват подадените декларации за възстановяване разходите на бенефициентите да бъдат придружавани от одиторска заверка от независим одитор. Одиторът трябва да потвърди точността, действителността и допустимостта на декларираните разходи, размера на лихвите, натрупани от предварителното финансиране и всякакви други приходи по проекта. Тези одитни заверки са ключов контрол при 6РП и 7РП.

6.20. Докато за 6РП по принцип е задължително предаването на одитна заверка в края на всеки отчетен период, за бенефициентите по 7РП изискването е те да представят одитни заверки в случай че финансирането от страна на ЕС надвишава или е равно на 375 000 евро⁽¹⁴⁾. По преценка на Комисията в 7РП като цяло повече от 80 % от всички участия ще останат под този праг. Въпреки че тази промяна намалява административната тежест за бенефициентите, тя също така увеличава риска грешките да не бъдат открити навреме, когато те засягат безвъзмездна помощ под установения праг.

6.21. За 33-те одитирани операции на ниво бенефициенти, за които е представена заверка, Палатата сравни резултатите от своите собствени тестове със заверката. Палатата откри грешки в 27 от случаите, за които независимият одитор е, изразил становище без резерви. В 14 от случаите грешките имат значително финансово отражение (над 2 %) и/или са свързани с методология на изчисляване на разходите, която не е в съответствие с актуалните правила. При случаите със значително финансово отражение генералните дирекции на Комисията (с изключение на ГД „Предприятия и промишленост“) не комуникират официално с външните одитори посредством обратното мнение и изискване на обяснения когато е явно, че издадената заверка е ненадеждна.

⁽¹³⁾ Комисията може да спре дадено плащане, като уведоми писмено бенефициента, че докладът или фактурата/искането за плащане не могат да бъдат одобрени, посочвайки причината за това (например като поясни, че оправдателните документи са непълни).

⁽¹⁴⁾ Стойността с натрупвания от всички предишни плащания за един бенефициент в рамките на даден проект, за който не е била предоставена заверка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.18. Комисията приветства положителната оценка за постигнатия напредък при плащанията. Този въпрос се следи непрекъснато от службите на Комисията, особено след съобщението на Комисията от април 2009 г., с което се поставиха цели преди сроковете, определени във Финансовия регламент.

Плащанията се обработват единствено когато подадените от бенефициерите декларации за разходи са пълни и дават възможност на Комисията да оцени спазването на правилата. Ако това не е така, Комисията е задължена да спре плащанията.

Това спиране винаги се отменя, когато бенефициерът осигури липсващите документи или информация, които са изрично поискани от Комисията.

Докладваният от Палатата случай е екстремален случай и не отразява нормалното функциониране на Комисията.

6.20. В рамките на 7РП законодателният орган реши да се намали административната тежест за бенефициерите по отношение на задължението да представят одитни заверки, с цел повишаване на привлекателността на рамковата програма за научни изследвания на ЕС.

Освен това този аспект трябва да се разглежда заедно с цялостната стратегия за извършване на одит по 7РП.

6.21. Съществува официален процес за обратна връзка, с който одитираните бенефициери се призовават да осведомят своите заверяващи одитори относно констатациите от одита на Комисията и да ги насочат към публично достъпни изисквания за допустимост и интерпретиране.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.22. В съответствие с констатациите от предходната година този контрол все още е само частично ефективен.

Предварителна заверка на методологиите на бенефициентите за изчисляване на разходите по 7РП

6.23. Общите условия на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по 7РП въвеждат два вида предварителни заверки на методологиите за изчисляване на разходите — заверка на средните разходи за персонал (CoMAv) ⁽¹⁵⁾ и заверка на методологията за изчисляване на разходите за персонал и непреките разходи (CoM) ⁽¹⁶⁾.

6.24. Тези заверки имат следните цели: i) да насърчат използването от бенефициентите на подходящи методологии при изчисляването на разходите за персонал и непреките разходи, ii) да дадат увереност на бенефициентите, че използваните от тях методологии отговарят на изискванията на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по 7РП, както и iii) да облекчат административната тежест върху бенефициентите, като отменят задължението за представяне на заверки за междинните деклариращи разходи.

6.25. В края на декември 2010 г. само 16 бенефициенти от популация от 500 са получили одобрение за CoM, и само 36 бенефициенти от популация от 4 000 са получили одобрение за CoMAv. Ниските проценти на участие/одобрение са разочаровали и пречат на Комисията да опрости процедурите.

⁽¹⁵⁾ Може да се използва от всеки бенефициент, който възнамерява да декларира средни разходи за персонал в своето заявление за разходи. На 24 януари 2011 г. Комисията прие нови критерии за средните разходи за персонал. Вече не се изисква от бенефициентите да представят за одобрение заверка за средните разходи за персонал като предварително условие за допустимост на разходите за персонал. Въпреки това остава възможността за заверка на средните разходи за персонал, която предлага на бенефициентите възможност да получат предварителна увереност относно съвместимостта на използваната методология с правилата на 7РП.

⁽¹⁶⁾ Може да се използва от ограничен брой бенефициенти на многократна безвъзмездна финансова помощ, които отговарят на определени критерии за допустимост.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.22. Въпреки че одитните заверки по 6РП не предоставиха първоначално очакваното ниво на сигурност, този предварителен контрол допринесе съществено за намаляване на процента на грешки при 6РП в сравнение с 5РП.

Що се отнася до 7РП — подходът, въз основа на „договорени процедури“, следва да доведе до по-малко грешки при тълкуването на правилата за допустимост.

Комисията е разработила стратегия, за да се гарантира, че заверяващите одитори напълно разбират изискванията и разпоредбите за предоставянето на безвъзмездни средства. Тази стратегия по-специално включва подробни обяснителни бележки в допълнение към правното основание и документите за прилагане.

6.25. Комисията признава, че критериите за допустимост за получаване на заверка на методологиите за изчисляване на разходите са прекалено строги за повечето бенефициери ⁽¹⁾.

Комисията е въвела значително опростяване, за да се улесни използването на средните разходи за персонал в рамките на общата съществуващата правна рамка.

Като цяло, горчивият опит от предварителната заверка на методологиите за изчисляване на разходите все пак ще бъде взет под внимание при изготвянето на правилата за следващия период на финансиране.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 от 29 април 2010 г. — Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.26. Работата на Палатата включи преглед на процеса на заверка в Комисията. Не бяха отбелязани изключения. Контролите на Комисията са прилагани по предназначение.

6.27. Към заявленията за получаване на заверки на методологията се прилага доклад относно фактическите констатации, изготвен от независим одитор въз основа на договорени процедури, чрез който се потвърждава точността на подадената от бенефициентите информация. Докладът на независимия одитор относно фактическите констатации следва да даде увереност на Комисията, че бенефициентът отговаря на условията за получаване на заверка. В случая на двамата посетени на място бенефициенти Палатата отбеляза различия, които поставят под въпрос доколко Комисията може да се довери на подобни доклади ⁽¹⁷⁾.

6.28. Ниското ниво на одобрение и фактът, че в докладите на независимия одитор са открити слабости, показват, че тази процедура, макар и добра по принцип, има ограничена ефективност.

Стратегия на Комисията за извършване на последващи одити

6.29. Основният елемент на системата за контрол на Комисията, който гарантира, че декларираните разходи отговарят на критериите за допустимост, е нейната програма за последващи финансови одити на бенефициентите.

6.30. Стратегията за извършване на последващи одити по 7РП (2009—2016 г.) включва основно: i) избрани на случаен принцип одити, които имат за цел да установят процент на грешки, представителен за цялата популация, и ii) „коригиращи одити“, които са насочени към рисковите области ⁽¹⁸⁾. В периода 2009—2010 г. значително нараства процентът на проверените разходи при последващи одити и стойността на откритите недопустими разходи (вж. **таблица 6.2**). Като цяло въведената от Комисията стратегия за извършване на последващи одити се оценява като ефективна, въпреки че все още има нужда от някои допълнителни подобрения по отношение на процента остатъчни грешки и надеждността на работата на външните одитори.

6.27. Относно единият от случаите, посочени от Палатата, Комисията следи този проблем с бенефициера и ще предприеме съответните мерки. Относно другият случай, преди одобряването на заверката Комисията получи допълнителна информация, предоставяща достоверност в допълнение към надеждността при направения финансов отчет. В резултат на това, повдигнатият от Палатата въпрос е от формален характер и не засяга надеждността на одобрението на методологията за изчисляване на разходите.

⁽¹⁷⁾ Палатата установи, че в един случай разходите за персонал и непреките разходи включват недопустими разходи според критериите на 7РП, както и че средните разходи за персонал всъщност не са били изчислени според представената от бенефициента методология. В другия случай външният одитор е потвърдил, че одитните процедури са извършени във връзка с определена безвъзмездна помощ, докато в действителност одитната дейност се е основавала на друга извадка.

⁽¹⁸⁾ Например в областта на коригиращите одити ГД „Информационно общество и медии“ е разработила подробни методи за одит, въз основа на оценка на риска, които се базират на интелигентно събиране на данни, оценка на риска и специфични рискови одитни процедури. През 2010 г. средният процент грешки при одитите въз основа на оценка на риска на ГД „Информационно общество и медии“, е 30 %.

Таблица 6.2 — Изпълнение на Стратегията на Комисията за извършване на последващи одити

	2010 г.		2009 г.	
	6РП	7РП	6РП	7РП
Брой одити	2 323	349	1 906	16
Стойност на одитираните деклариращи разходи (в милиони евро)	2 183	111	1 807	2
Стойност на установените недопустими разходи (в милиони евро)	91	5	69	—
Финансиране на Комисията, което подлежи на възстановяване (в милиони евро)	45	4	33	—

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Процент остатъчни грешки

6.31. Тъй като генералните дирекции предоставят декларация за достоверност относно различни части от бюджета на 7РП, всяка служба на Комисията работи със своя собствена извадка и въз основа на нея изготвя представителен процент грешки. Представителният процент грешки за всяка генерална дирекция представлява основата за изчисляването на процента остатъчни грешки ⁽¹⁹⁾, който е съществен елемент от годишната декларация за достоверност.

6.32. Изчисляването на процента остатъчни грешки става въз основа на предположението, че всички открити грешки, в това число и систематичните, ще бъдат коригирани. Комисията не гарантира систематично коригирането на повторно подадените декларации за разходи, така че надеждността на процента остатъчни грешки е ограничена (вж. пример 6.1).

Използване на външни одитори

6.33. Одитите се извършват от одитори на Комисията и от външни одиторски фирми под надзора на Комисията. В края на 2010 г. 73 % (921 от 1 267) от приключилите в рамките на 6РП и 7РП одити на ГД „Изследвания и иновации“ и 76 % (431 от 568) от приключилите одити на ГД „Информационно общество и медии“, са извършени от външни одитори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.31. За да бъде правилно подкрепена декларацията за достоверност на генералния директор, Комисията е създавала формула за изчисляване на представителния процент грешки и процента остатъчни грешки, която се прилага по един и същ начин от службите на Комисията и от изпълнителните агенции.

Това не е единственият принос към декларацията за достоверност, въпреки че е един от най-важните за тази цел.

6.32. Процентът остатъчни грешки на Комисията е надежден. Той се основава на няколко числени стойности, които произтичат от въведената системата за контрол — основно стратегията за извършване на одит — и на резултатите от екстраполацията.

Що се отнася до контрола на повторно подадените декларации за разходите, Комисията създаде система, в която са включени проверки за правдоподобност и изчерпателност и посредством която, при необходимост, се извършват последващи одити, с цел да се гарантира, че всички системни грешки наистина са коригирани от страна на бенефициерите. С оглед на това, откакто процедурите на екстраполация, базирана на фиксирани проценти, започват да се прилагат (12/2009) и широко да се използват от изпълнителите, необходимостта от последващи одити се счита за значително ограничена.

В многогодишен план въведената система следователно гарантира, че процентът остатъчни грешки е надежден.

Като пример за функционирането на тази система — ГД „Изследвания и иновации“ възстанови 14,51 млн. евро до 31/3/2011 г.

⁽¹⁹⁾ Т.е. нивото на грешки, които остават неоткрити и следователно некоригирани.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.34. Използването на външни одитори е приета одитна практика. Разработени са общоприети международни одитни стандарти, за да се гарантира единно тълкуване на общите принципи. Комисията въведе редица процедури, които имат за цел да гарантират, че резултатите от тези външни одити са надеждни. Един от основните рискове е проведената от външните одитори одитна дейност да не е достатъчна или подходяща и поради това да останат незабелязани грешки в декларираните разходи. За да се намали до минимум рискът, стандартите изискват периодично да се извършват проверки на качеството на работните методи и на одитните процедури, за да се гарантира, че одитните доклади и констатации са напълно надеждни. Процедурите на Комисията не включват този аспект.

Системи, свързани със събиране на вземания по неправомерно извършени разходи, и финансови корекции

6.35. В резултат на значителните усилия на Комисията за извършване на последващи одити, в сравнение с резултатите от 2009 г. в края на 2010 г. значително се е увеличил размерът на вземанията по неправомерно извършените разходи (вж. **таблица 6.2**). Палатата провери последващите дейности на Комисията в отговор на случаите на количествено измерими грешки от DAS 2008 и 2009, както и на последващите одити на Комисията, и установи, че процедурите на Комисията адекватно гарантират възстановяването на недопустимите разходи.

6.36. По отношение на специфичните за отделните договори санкции, в случаите когато бенефициентът е представил неточно своите разходи, Комисията може да прекрати предсрочно договора и/или да наложи заплащане на обезщетение за загуби и пропуснати ползи. Палатата отбелязва, че Комисията използва в много по-голяма степен корективните мерки и в резултат на това през 2010 г. значително е нараснала стойността на обезщетенията за загуби и пропуснати ползи (от 223 000 евро в края на 2009 г. на 1 536 000 евро в края на 2010 г.).

Други вътрешни политики

Системи, свързани с Програмата за обучение през целия живот — Еразъм

6.37. Контролната среда на Програмата за обучение през целия живот включва следните функции:

- контроли от първо ниво, които се управляват от националните агенции и включват анализ на окончателните доклади, документни проверки на съпътстващата документация за заявените разходи, проверки на място, извършване на одити след приключване на дейностите и одити на системите на периодично участващите бенефициенти, например университетите. Националните агенции следва да изпращат годишен доклад до Комисията и националните органи, който да включва информация относно извършените контроли от първо ниво;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.34. Възложените за външно изпълнение одити са планирани и контролирани изцяло от Комисията.

Външните одитори са избрани след задълбочено проучване, чиято цел е да гарантира, че те използват единен одитен подход на общоевропейска основа. Комисията им предоставя наръчник за одит и документи с указания, за да гарантира последователност на техния одитен подход, и за да се избегнат проблеми с качеството.

Одиторите на Комисията придружават външните одиторски фирми при определен брой одитни мисии. Това гарантира сътрудничеството в областта на планирането, провеждането на одитната дейност и докладването, и по този начин позволява мониторинг на методите на работа и одиторските процедури на тези външни одиторски фирми.

В резултат на това Комисията не смята, че прякото прилагане на одитните стандарти по отношение на надеждността на работата на други одитори е подходящо в този случай.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- контроли от второ ниво, прилагани от националните органи с цел предоставяне на увереност и подкрепяща информация за годишната последваща декларация, че системите и контролите от първо ниво са ефективни ⁽²⁰⁾;
- контроли, прилагани от Комисията, които включват основно оценка на годишните последващи декларации и посещения за извършване на мониторинг на системите, както и финансови и контролни одити.

6.38. Палатата извърши одит на системите във връзка с десет национални агенции и контролиращите ги национални органи, които отговарят за програмата Еразъм. Програмата Еразъм финансира сътрудничеството между висшите учебни заведения (ВУЗ) в Европа, като предимно осигурява финансова подкрепа за обучение на студенти за период от 3 до 12 месеца в друга участваща държава. Обикновено студентът получава стипендия от 250 до 500 евро на месец в зависимост от конкретната държава. Програмата подкрепя също така преподаватели и представители на бизнеса, които желаят да преподават в чужбина за кратък период от време, и подпомага обучението на университетски служители. Тя подпомага и кратки интензивни учебни програми, които събират студенти и преподаватели от институциите за висше образование от най-малко три участващи държави. Палатата установи, че като цяло системите са частично ефективни по отношение гарантирането на редовността на операциите.

Контроли от първо ниво

6.39. При извършения одит на националните агенции Палатата установи като цяло високо ниво на спазване на изискванията, определени от Комисията в нейното „Ръководство за националните агенции“. Въпреки това, в осем случая контролите от първо ниво не функционират изцяло. В някои случаи липсват доказателства за извършени документни проверки, или са проверени прекалено малък брой документи във връзка с индивидуалната мобилност на участниците. По отношение на други ключови изисквания за контролите, свързани със системите на Програмата за обучение през целия живот, откритите недостатъци включват липса на регистър на изключенията, непроследяване на използването на регистрите на изключенията, които не са били проследявани, политиката за управление на касовите средства, която не осигурява използването на лихвоносни сметки за наличните средства, и закъснения в представянето на годишните доклади за Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.39. Комисията изразява задоволство, че Палатата е установила високо ниво на спазване на изискванията от „Ръководството за националните агенции“, което потвърждава оценката на Комисията.

Комисията е съгласна, че контролите от първо ниво остават област на особено внимание, както е потвърдено от годишния доклад за дейността за 2010 г. Комисията ще продължи да подчертава важността от достигането на определените нива и документирането на процеса.

⁽²⁰⁾ Решение С (2007) 1807 на Комисията, чл. 8, параграф 3 постановява, че националните органи следва да изградят система от контроли от второ ниво, чиято цел е да предостави достатъчна увереност, че системите и контролите от първо ниво са ефективни. Те могат да поверят изпълнението на контролите от второ ниво на външна одиторска организация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.40. На ниво институции за висше образование Палатата установи, че системите за подбор на студенти за участие в програмата Еразъм са частично действащи в 22 от 27 случая. Основният проблем е липсата на прозрачност при процедурата на подбор — не се публикуват критериите за подбор, а процедурите за оценка не са достатъчно добре документирани. В 15 от 30 посетени институции за висше образование са извършени неправилни плащания, например плащания на отделни студенти за периоди, по-дълги от определените в споразумението за отпускане на стипендия, или са възстановени недопустими разходи.

Контроли от второ ниво

6.41. В седем от десетте национални органа контролите от второ ниво са били проведени задоволително, като външен одитиращ орган или служителите на националните органи са извършвали задълбочена проверка дали системите и въведените от националните агенции и първични контроли отговарят на указанията на Комисията. При другите национални органи вторичните контроли не са подходящо документирани или не съществуват доказателства за проследяване на действията в отговор на препоръките на националния орган или на Комисията.

6.42. Седем от 10-те годишни последващи декларации за 2009 г. са изпратени на Комисията след крайния срок 30 април 2010 г.

Проверки от Комисията

6.43. Палатата извърши одит на проверките от Комисията на програмата Еразъм, които представляват част от нейния процес на оценка на последващите декларации за 2009 г. Палатата е разгледала тази система в своя Годишен доклад за 2008 г.⁽²¹⁾ Тогава Палатата е преценила/установила, че процедурите на Комисията предоставят ограничена увереност по отношение на качеството на управлението на разходите, както и че само в някои случаи Комисията е проверила действителността и качеството на контролите от първо и второ ниво.

6.44. Палатата счита, че процедурите на Комисията са се подобрили оттогава. През 2010 г. оценката на Комисията се основава на документна проверка на системите, посещения на осем държави членки и одити на място за извършване на последваща финансова проверка на 15 споразумения с национални агенции. Извършените от Комисията одити на системите включват проверка на действителността и качеството на контролите от първо и второ ниво.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.40. По отношение на процедурите за подбор на студенти на ниво институции за висше образование, Комисията подчертава, че поради естеството на дейността, свързана с масовата мобилност, официалните изисквания трябва да бъдат пропорционални и да отчитат ситуацията в областта на търсенето. Като се има предвид, че Комисията не е получила никакви оплаквания от студенти по отношение на подбора, осъществен от техните институции за висше образование, се стига до заключението, че системата работи добре като цяло.

По отношение на продължителността на престоя за обучение или на стажовете, Комисията подчертава, че вече е изяснила метода на изчисление в „Ръководството за националните агенции за 2011 г.“, след коментарите на Палатата в становището относно верността и точността на отчетите (DAS) за 2009 г.

6.41. Всяка година Комисията организира дейности (сесии, семинари, указания за актуализация и др.) за националните органи за подобряване на техните познания относно процесите на контрол от второ ниво. Одитът на DAS за 2010 г. показва подобрение на ситуацията в сравнение с DAS 2008 г. Комисията ще продължи дейностите си за подкрепа.

⁽²¹⁾ Глава 9, точки 9.22—9.24

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

6.45. Всяка година Комисията изготвя списък с резерви, които изискват корективни мерки от страна на националните агенции и органи. Въпреки че като цяло все още съществуват голям брой неоттеглени резерви — 28 през 2010 г. относно националните органи (в сравнение с 29 през 2009 г.) и 114 относно националните агенции (в сравнение с 146 през 2009 г.) — сериозността на резервите е намаляла ⁽²²⁾.

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

6.46. Резултатите от прегледа на тези изявления на ръководството са обобщени в **приложение 6.3**. По-долу Палатата излага подробно по-съществените констатации по този въпрос.

6.47. Палатата отбелязва в случая на ГД „Информационно общество и медии“, че въпреки установения кумулативен процент и процента остатъчни грешки при деклариран разход в рамките на безвъзмездната финансова помощ по БРП са достигнали съответно 3,94 % и 2,2 %, резервите по отношение на точността на декларираните разходи по БРП са били оттеглени. По мнение на Палатата резервите е следвало да бъдат запазени, при положение че не съществуват достатъчни доказателства, че всички открити грешки са били коригирани (вж. точка 6.32).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

6.45. По отношение на броя и сериозността на резервите, които изискват корективни мерки от страна на националните агенции и органи, Комисията изразява задоволството значителното подобрене и в двете области от 2009 г. до 2010 г., по-специално на ниво национални агенции.

6.47. В съответствие с настоящата рамка за отчетността на Комисията, окончателното решение за това дали да се изрази резерв се взема от оправомощен разпоредител с бюджетни кредити. Следователно става въпрос за мнение на ръководството, въз основа на оценката на риска от оправомощения разпоредител с бюджетни кредити, което е формулирано в съответствие с информацията за вероятното бъдещо развитие, която е на разположение по време на вземането на решение.

В своя годишен доклад за дейността за 2010 г. генералният директор на ГД „Информационно общество и медии“ посочи на Комисията по прозрачен начин и в детайли причините, поради които бе оттеглена резервата по отношение на точността на декларациите за разходи по БРП (2,2 % в края на 2010 г.). Това решение се основава на задълбочен анализ на всички допълнителни елементи, които бяха на разположение по време на симулация на очакваната промяна при процента остатъчни грешки, вземайки предвид оставащите текущи одити по БРП и текущата екстраполация. На 30 юни 2011 г. в актуализацията на симулацията, въз основа на последните налични данни, беше потвърдено, че в съответствие с очакванията процентът остатъчни грешки е намален до 2,1 %. Според прогнозираното по-рано този процент на грешки трябва да падне под 2 % до края на годината. Освен това, ако се вземе предвид действителното финансово отражение от констатациите от одита (грешки, които изискват финансово проследяване), процентът остатъчни грешки се равнява на 1,6 %, което е доста под нивото на същественост от 2 %. Както вече беше подчертано в отговора на Комисията на точка 6.32, изчисленията на Комисията на процента остатъчни грешки са надеждни. Надеждността на основните данни е била проверена въз основа на значителен брой последващи одити. Като се вземат предвид посочените по-горе съображения — следователно е нямало основание ГД „Информационно общество и медии“ да поддържа резерва за разходите по БРП.

⁽²²⁾ По отношение на националните органи 13 резерви са класифицирани като много сериозни, а 14 като сериозни, докато през 2009 г. три са критични, 15 — много сериозни, а три — сериозни. По отношение на националните агенции броят на резервите е съответно: една критична, 44 много сериозни и 66 сериозни през 2010 г. в сравнение с 75 много сериозни и 35 сериозни през 2009 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заклучения

6.48. Въз основа на резултатите от извършения одит Палатата заключава, че плащанията за годината, приключила на 31 декември 2010 г., не съдържат съществени грешки за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“⁽²³⁾. Междинните и окончателните плащания по рамковите програми за научни изследвания обаче съдържат съществени грешки.

6.49. Въз основа на извършения одит Палатата заключава, че системите за управление и контрол за групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ са частично ефективни при гарантирането на редовността на плащанията.

Препоръки

6.50. В **приложение 6.4** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките от предишни годишни доклади (2008—2009 г.).

6.51. Въз основа на настоящия преглед и на направените констатации и заключения за 2010 г. Палатата препоръчва:

- в областта на рамковите програми за научни изследвания: i) да черпи от резултатите, получени в резултат на добрата практика на ГД „Информационно общество и медии“ с използването на метода на последващи одити, основан на оценката на риска, за да се подобрят допълнително предварителните проверки на Комисията с цел идентифициране на плащания с относително висок рисков фактор, както и ii) с цел да увеличи допълнително надеждността на одитните заверки, да засили действията си за повишаване на осведомеността на независимите одитори относно правилата за допустимост на разходите, по-специално като активно информира одиторите относно примери за пропуски в установяването на недопустими разходи;
- в областта на Програмата за обучение през целия живот — да продължава да акцентира върху прилагането на контроли от първо ниво. По-специално следва да се гарантира, че националните агенции проверяват поне минималния брой документи, изискван от Комисията, както и че всички проверки се документират подходящо.

6.48. *Комисията отбелязва, че плащанията през 2010 г. в групата политики „Изследвания и други вътрешни политики“ не са засегнати от съществени грешки.*

Тя продължава да подобрява работата на своята многогодишна структура за контрол, с цел да се намалят грешките при междинните и окончателните плащания.

6.51.

- *Комисията е съгласна с препоръките и работи по постигането на редица конкретни подобрения в процедурите си, както по отношение на 7РП, така и за бъдещата обща стратегическа рамка за финансиране от ЕС на изследванията и иновациите.*
- *Комисията е съгласна, че контролите от първо ниво остават област на особено внимание, както е потвърдено от годишния доклад за дейността за 2010 г. Комисията ще продължи да подчертава колко е важно за националните агенции да достигнат определените нива и да документират процеса и ще продължи да напълня на националните органи за техните отговорности по надзора в тази област.*

⁽²³⁾ вж. точки 6.12 и 6.13.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТА НА ГАРАНЦИОННИЯ ФОНД ЗА ВЪНШНИ ДЕЙНОСТИ

6.52. Предназначението на Гаранционния фонд за външни дейности⁽²⁴⁾ (наричан по-нататък „Фондът“) е да удовлетворява кредитори на Съюза⁽²⁵⁾ в случай на неизпълнение на задължения по заеми от страна на бенефициентите и да не допуска директно използване на средства от бюджета на Съюза. Административното управление на Фонда се осъществява от генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, а Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) е отговорна за неговото касово управление.

6.53. Към 31 декември 2010 г. средствата на Фонда възлизат общо на 1,347 милиарда евро, докато към 31 декември 2009 г. те са 1,240 милиарда евро. Към Фонда не са отправени искания за активиране на гаранции през годината, която е предмет на одита.

6.54. ЕИБ и Комисията прилагат референтен индекс (бенчмарк) за оценка на годишните резултати от дейността на Фонда. Доходността на портфейла на Фонда за 2010 г. достига 1,06 % спрямо референтен индекс 1,19 %.

6.55. Инвестиционният портфейл на Гаранционния фонд се управлява от ЕИБ от името на Европейския съюз⁽²⁶⁾. За да се избегне принудителна продажба на ценни книжа на държави членки със занижена стойност, през юни 2010 г. Комисията въведе ретроактивно нова разпоредба, с която разрешава подобни инвестиции да се държат в портфейла на Фонда.⁴

6.54. В настоящата пазарна среда, която се характеризира с висока нестабилност, са възможни отклонения от показателите в краткосрочен план. Независимо от това, доходността на портфейла беше положителна за първите десет месеца на годината, докато леките отрицателни стойности в края на отчетния период (в сравнение с референтния индекс), докладвани в края на 2010 г., в резултат от изоставането през ноември и декември, вече бяха подобрени през януари 2011 г.

6.55. Това решение е формализирано в допълнителното споразумение № 4, което беше подписано на 9 ноември 2010 г., веднага след като бяха завършени институционалните процедури, необходими за подписването му.

⁽²⁴⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 2728/94 на Съвета от 31 октомври 1994 г. относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности (ОВ L 293, 12.11.1994 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 89/2007 (ОВ L 22, 31.1.2007 г., стр. 1).

⁽²⁵⁾ Основно ЕИБ, но също и отпусканите от Евратом външни заеми, както и заемите от ЕС за трети страни в рамките на макрофинансовото подпомагане (МФП).

⁽²⁶⁾ Член 6 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2728/94, като за предоставените услуги на ЕИБ се заплаща годишна такса за управление.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ ⁽¹⁾

	2010 г.					2009 г.	2008 г.	2007 г.
	6РП	7РП	LLP	Други	Общо			
РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА								
Общ брой операции (в т. ч.):	28	69	12	41	150	351	361	348
Авансови плащания	4	32	12	29	77	125	237	159
Междинни/окончателни плащания	24	37	0	12	73	226	124	189
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ ⁽²⁾ ⁽³⁾								
Процент на тестваните операции, които представляват:								
Операции, незасегнати от грешки	29 % (8)	54 % (37)	100 % (12)	85 % (35)	61 % (92)	72 %	86 %	68 %
Операции, засегнати от една или повече грешки	71 % (20)	46 % (32)	0 % (0)	15 % (6)	39 % (58)	28 %	14 %	32 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки								
Анализ по видове разходи								
Авансови плащания	5 % (1)	9 % (3)	0 % (0)	50 % (3)	12 % (7)	9 %	19 %	17 %
Междинни/окончателни плащания	95 % (19)	91 % (29)	0 % (0)	50 % (3)	88 % (51)	91 %	81 %	83 %
Анализ по видове грешки								
Количествено неизмерими грешки:	15 % (3)	37 % (12)	0 % (0)	67 % (4)	33 % (19)	35 %	34 %	41 %
Количествено измерими грешки:	85 % (17)	63 % (20)	0 % (0)	33 % (2)	67 % (39)	65 %	66 %	59 %
Допустимост	100 % (17)	95 % (19)	0 % (0)	100 % (2)	97 % (38)	55 %	65 %	80 %
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	6 %	3 %	2 %
Точност	0 % (0)	5 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	39 %	32 %	18 %
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ								
Вероятен процент грешки					1,4 %			
Долна граница на грешките					0,6 %			
Горна граница на грешките					2,1 %			

⁽¹⁾ За 2010 г. новата група политики „Изследвания и други вътрешни политики“ се състои от групи/области на политики, които в Годишния доклад за 2009 г. са част от други специфични оценки. За подробности вж. глава 1, точка 1.12.

⁽²⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽³⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Оценка на избраните системи за наблюдение и контрол

Проверена система	Предварителни документни проверки	Одиторска заверка	Предварителна заверка	Последващи финансови одити	Събиране на вземания по неправомерно извършени разходи и финансови корекции	Обща оценка
Рамкови програми за научни изследвания	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни

Проверена система	Контроли от второ ниво	Контроли от първо ниво	Контроли на Комисията	Система за мониторинг на Комисията	Обща оценка
Програма за обучение през целия живот	Частично ефективни	Частично ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни

Специфична оценка на Програмата за обучение през целия живот по държави членки и по видове контроли

Държава членка	DAS 2010 г.			DAS 2008 г.
	Контроли от второ ниво	Контроли от първо ниво	Обща оценка	Обща оценка
Белгия (EPOS ⁽¹⁾)	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Полша (FRSE ⁽²⁾)	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Германия (DAAD ⁽³⁾)	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Частично ефективни
Испания (OAPPE ⁽⁴⁾)	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни
Обединеното кралство (British Council)	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A
Франция (2e2f ⁽⁵⁾)	Частично ефективни	Ефективни	Частично ефективни	N/A
Нидерландия (Nuffic ⁽⁶⁾)	Ефективни	Ефективни	Ефективни	N/A
Гърция (IKY ⁽⁷⁾)	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A
Австрия (OEAD ⁽⁸⁾)	Ефективни	Ефективни	Ефективни	N/A
Швеция (Internationella programkontoret)	Ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	N/A

Обща оценка	2010 г.	2009 г.	2008 г.	2007 г.
	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни	Частично ефективни

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking - Agentschap⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.⁽⁸⁾ Österreichischer Austauschdienst - GmbH

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
ГД „Изследвания и иновации“	с резерви	Резерви относно процента остатъчни грешки по отношение на точността на заявленията за разходи в рамките на безвъзмездните помощи по БРП.	—	A	A
ГД „Информационно общество и медии“	без резерви	—		B	A
ГД „Предприятия и промишленост“	с резерви	i) Резерви относно процента остатъчни грешки по отношение на точността на заявленията за разходи в рамките на безвъзмездните помощи по БРП. ii) Резерви относно надеждността на финансовите отчети на Европейската космическа агенция.		A	A
ГД „Образование и култура“	с резерви	Прекалено висок процент грешки при централизираното пряко управление, поради липса на оправдателни документи за заявленията за разходи, засягащи предимно проекти от предишното поколение програми (подновяване на резервите от 2009 г.).		A	A
Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания	без резерви	—		A	N/A
Изпълнителна агенция за научни изследвания	без резерви	—		A	

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

A: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

V: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТНОСНО ИЗСЛЕДВАНИЯТА И ДРУГИ ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

Година	Препоръка на Палатата	Постигнат напредък	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2009 г.	Препоръчва се Комисията да повишава информираността на заверяващите одитори по отношение на допустимите разходи, така че да се повиши надеждността на изготвяните от тях одиторски заверки. (т. 8.32)	Присъщата сложност на критериите за допустимост оказва влияние върху работата на външните одитори, упълномощени от бенефициентите да правят одитни заверки. Комисията счита, че по отношение на 7РП въвеждането на „съгласувани процедури“ ще повиши информираността на заверяващите одитори относно допустимостта на разходите и по този начин ще подобри надеждността на одитните заверки. Очаква се това да бъде потвърдено. С изключение на ГД „Предприятия и промишленост“, Комисията не общува официално с външните одитори и не предоставя обратна връзка в случаите когато в резултат на одитите на Палатата или на нейните собствени одити, издадената заверка се окаже ненадеждна. Това представлява ефективен начин да се повиши информираността на заверяващите одитори относно допустимостта на разходите — въпрос, който може да е бил пренебрегнат от одиторите.	Комисията извършва мониторинг на надеждността на одитните заверки. Въпреки това, на този етап е все още твърде рано да се заключи дали има значително намаляване на грешките. Комисията наскоро одобри решение за опростяване на приетането на методологии за изчисляване на средните разходи при декларациите за разходи за персонал. Очаква се това решение наистина значително да опрости и улесни управлението на програтите в областта на научните изследвания. Съществува официален процес за обратна връзка, с който одитираните бенефициери се призовават да осведомят своите заверяващи одитори относно констатациите от одита на Комисията и да ги насочат към публично достъпни изисквания за допустимост и интерпретиране.	Палатата отбелязва отговорите на Комисията.
	Палатата препоръчва Комисията да продължи да засилва своите проверки относно приключването на програмите, за да гарантира, че грешките са открити и коригирани, и да предотврати повторното възникване на идентифицирани в миналото грешка (т. 7.20)	Комисията е положила усилия в тази област, по-специално с въвеждането на Програмата за обучение през целия живот за периода 2007—2013 г. Откритите от Палатата грешки за 2009 г. са свързани с програмата Socrates II, която е предшественик на Програмата за обучение през целия живот. Комисията е проследила всички количествено измерими грешки и е възстановила недопустимите суми.	Комисията приветства напредъка, отбелязан от Палатата	
2008 г.	Комисията следва да гарантира строго прилагане на контролите, по-специално като при необходимост налага глоби и като извършва събиране на вземания или корекции в случаите на неправомерно възстановяване на деклариран разход. (т. 7.42)	Комисията е положила значителни усилия в тази област, включващи повече последващи одити, което е ключов елемент на стратегията за контрол, както и възстановяване на неправомерно изплатени суми или прихващане от бъдещи плащания, за всички суми, за които е установено, че са били надплатени на бенефициентите. През 2010 г. Палатата наблюдава значително нарастване на размера на обезщетенията за загуби и пропуснати ползи, дължими на Комисията, в резултат на завишаване на разходите от страна на бенефициент.	Комисията продължава с усилията си за прилагане на резултатите от одитите чрез възстановяване на завишени суми, налагане на обезщетения за пропуснати ползи и, освен това чрез постоянен мониторинг на напредъка, постигнат в тази област. Освен това, следвайки препоръката на Палатата, Комисията постоянно налага обезщетения за пропуснати ползи във всички случаи, в които декларациите за завишени разходи са довели до неоправдани финансови вноски.	

Година	Препоръка на Палатата	Постигнат напредък	Отговор на Комисията	Анализ на Палатата
2008 г.	Препоръчва се Комисията да предприеме по-стриктно наблюдение на процеса, свързан с годишните последващи декларации, като извършва преки проверки дали описаните контроли са адекватни и се прилагат изцяло (т. 9.34).	Като цяло Комисията е положила усилия в тази област. Въпреки че посещенията за одит на системите и посещенията за мониторинг са намаляли до известна степен, наблюдава се значително нарастване на броя на финансовите одити. През 2010 г. ГД „Образование и култура“ е провела посещения за одит на системите в 8 държави (11 държави през 2009 г.) и финансови последващи одити на място на 15 споразумения с национални агенции (5 финансови одита през 2009 г.). Тя също така е провела 47 мониторингови посещения през 2010 г. (58 през 2009 г.).	Комисията приветства напредъка, отбелязан от Палатата.	Палатата отбелязва отговорите на Комисията.

ГЛАВА 7

Административни и други разходи

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	7.1—7.8
Специфични характеристики на групата политики	7.4—7.5
Обхват и подход на одита	7.6—7.8
Редовност на операциите	7.9
Ефективност на системите	7.10
Надеждност на изявленията на ръководството в Комисията	7.11
Констатации и оценки относно отделните институции и органи	7.12—7.32
Парламент	7.13—7.18
Съвет	7.19—7.20
Комисия	7.21—7.22
Съд на Европейския съюз	7.23
Сметна палата	7.24
Европейски икономически и социален комитет	7.25—7.27
Комитет на регионите	7.28—7.30
Европейски омбудсман	7.31
Европейски надзорен орган по защита на данните	7.32
Заклучения и препоръки	7.33—7.36
Заклучения	7.33—7.34
Препоръки	7.35—7.36

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ВЪВЕДЕНИЕ

7.1. Настоящата глава обхваща извършената от Палатата специфична оценка на административните и другите разходи на институциите и органите на Европейския съюз. Основна информация относно обхванатите от оценката институции и органи и относно плащанията през 2010 г. може да бъде открита в **таблица 7.1**.

Таблица 7.1 — Основна информация относно административните и другите разходи на институциите и органите

(в милиони евро)

Дял от бюджета	Област на политика	Описание	Плащания	Принцип на управление
Раздели I, II и IV—IX. Раздел III, глава 1 на всички дялове и дялове 14, 24—27 и 29	Административни и други разходи	Европейски парламент	1 509	Централизирано пряко
		Съвет	620	Централизирано пряко
		Комисия	6 407	Централизирано пряко
		Съд	323	Централизирано пряко
		Сметна палата	182	Централизирано пряко
		Европейски икономически и социален комитет	121	Централизирано пряко
		Комитет на регионите	89	Централизирано пряко
		Европейски омбудсман	8	Централизирано пряко
		Европейски надзорен орган по защита на данните	5	Централизирано пряко
Общо административни разходи			9 264	
Общо оперативни разходи				
Общо плащания за годината			9 264	
Общо поети задължения за годината			9 428	

Източник: Годишни отчети на Европейския съюз за 2010 г.

7.2. Настоящата глава обхваща също така разходите, определени в общия бюджет като оперативни, въпреки че в повечето случаи тяхното предназначение е функционирането на администрацията на Комисията, отколкото изпълнение на политиките. Тези разходи обхващат следните дялове от общия бюджет: дял 14 („Данъчно облагане и митнически съюз“), дял 24 („Борба с измамите“), дял 25 („Координиране на политиките на Комисията и правни съвети“), дял 26 („Администрация на Комисията“), дял 27 („Бюджет“) и дял 29 („Статистика“).

7.3. Палатата докладва отделно относно агенциите и изпълнителните агенции на ЕС, както и относно Европейските училища⁽¹⁾. Правомощията на Палатата не включват финансов одит на Европейската централна банка.

⁽¹⁾ Специфичният годишен доклад на Палатата относно Европейските училища се предава на Управителния съвет на европейските училища, а копие се изпраща на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Специфични характеристики на групата политики

7.4. Административните разходи включват основно разходи, свързани с човешките ресурси (заплати, надбавки и пенсии), възлизащи на 63 % от всички административни и други разходи, както и разходите за сгради, оборудване, енергия, комуникация и информационни технологии.

7.5. Основните рискове при групата политики „Административни и други разходи“ са неспазване на изискванията при възлагането на обществени поръчки, изпълнението на договори, процедурите за набиране на персонал и изчисляването на заплатите и надбавките.

Обхват и подход на одита

7.6. Цялостният одитен подход и методология на Палатата са представени в **част 2** на **приложение 1.1**. Във връзка с одита на административните и другите разходи следва да се отбележат следните специфични въпроси:

- одитът включи проверка на извадка от 58 операции, в това число 4 авансови и 54 окончателни плащания,
- оценката на системите имаше за цел да провери доколко прилаганите от всяка институция и всеки орган системи за наблюдение и контрол ⁽²⁾ отговарят на изискванията на Финансовия регламент,
- проверката на изявленията на ръководството в Комисията обхвана годишните отчети за дейността на четири генерални дирекции и служби на Комисията, отговарящи основно за административните разходи.

7.7. Палатата извърши проверка и на следните избрани въпроси във всички институции и органи:

- а) изчисляване и изплащане на основни заплати, надбавки, пенсии и командировъчни пари;
- б) процедури за назначаване на постоянно, срочно и договорно наети служители във всички институции;
- в) договори за възлагане на обществени поръчки.

7.8. Сметната палата беше одитирана от независима външна одиторска фирма ⁽³⁾, която изготви одитен доклад относно финансовите отчети за финансовата година от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2010 г., както и доклад за достоверност относно редовността на изразходването на ресурсите на Палатата и съществуващите процедури за контрол за финансовата година от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2010 г. (вж. точка 7.24).

⁽²⁾ Предварителни и последващи проверки, вътрешен одит, докладване на изключенията и вътрешни стандарти за контрол.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

7.9. Резултатите от тестовите на операциите са обобщени в **приложение 7.1**. Проверката на Палатата на извадка от операции установи, че 7 % от 58-те одитирани плащания са засегнати от грешки. Вероятният процент грешки по преценка на Палатата е 0,4 %.

ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМИТЕ

7.10. Резултатите от проверката на системите са обобщени в **приложение 7.2**. Палатата установи, че системите ⁽⁴⁾ осигуряват по ефикасен начин редовността на операциите съгласно разпоредбите на Финансовия регламент (вж. точка 7.6).

НАДЕЖДНОСТ НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА

7.11. Резултатите от проверката на изявленията на ръководството в Комисията са обобщени в **приложение 7.3**.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТНОСНО ОТДЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ

7.12. Изложените по-долу специфични констатации и оценки, представени за всяка институция или орган на Европейския съюз, не са в противоречие с оценките, изложени в точки 7.9 и 7.10. Въпреки че не са съществени в контекста на административните разходи като цяло, те са от значение по отношение на отделните институции или органи.

Парламент

Управление на схемата за безвъзмездно финансиране на групи посетители

7.13. Приетият на 16 декември 2002 г. Правилник относно приемането на групи посетители постановява, че може да бъде отпусната безвъзмездна помощ на групи посетители с цел покриване на техните пътни разходи. Базисната тарифа се изчислява въз основа на броя посетители и най-краткото разстояние за отиване и връщане на групата, което се приема за стандартната цена на индивидуално пътуване с автомобил. Тя не може да надвишава действителната стойност на пътуването. Процедурите не изискват групите да прилагат доказателства за действителните пътни разходи, което води до риск от изплащане на по-високи суми, тъй като повечето групи използват по-евтин колективен транспорт, а не индивидуален транспорт.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

7.13. Проверяването на действителната цена на пътуванията би било сложно, времеемнато и би довело до развързването на значително повече човешки ресурси в съответното звено, което според Парламента е непропорционално на риска от изплащане на по-високи суми. Освен това преди да получат безвъзмездната помощ, ръководителите на групи трябва да подпишат следната декларация: „Безвъзмездната помощ, изплащана от Европейския парламент, не е по-висока от действително извършените разходи за пътуването, като се извади всякакъв друг получен принос. Задължават се да декларират всякакъв такъв принос“.

Парламентът ще проучи коя е подходящата форма на проверките, която би представлявала разумна гаранция и не би водила до прекомерно административно бреме. Парламентът ще разгледа също възможността за въвеждане на задължение ръководителите на групи да съхраняват за предварително определен срок оправдателните документи за разходите за пътуването.

⁽⁴⁾ Системите се разглеждат като цяло във всички институции и органи, упоменати в точка 7.1.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

7.14. Освен това практиката да се разрешава изплащане на компенсацията на определения водач на групата в брой, а не чрез банков превод ограничава възможностите за проверка на тези операции чрез вътрешни процедури за контрол. В четири от шестте одитирани случая са извършени плащания в брой, възлизащи общо на 55 236 евро, а плащанията в брой представляват 78 % от всички плащания за групи посетители през 2010 г.

Назначаване на договорно наети служители

7.15. Проверката на процедурите за назначаване на договорно наети служители установи, че в четири от петте одитирани случая не са били предоставени документи, доказващи проверката на заявления, провеждането на интервюта и решението за избора на служители. Добрата практика е да се осигури наличие на цялата документация за целите на вътрешния контрол.

Обществени поръчки

7.16. При пет от 20 процедури за възлагане на обществени поръчки одитът откри грешки и недостатъци при определянето и прилагането на критерии за възлагане и при анализа на тръжните документи. При тези случаи се наблюдават също така слабости при изготвянето на договорните условия, изпълнението на съответните задължения на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити и на комисията за оценка, както и официалното информироване на участниците в търга за крайния резултат от процедурата. Същите слабости бяха забелязани в по-малка степен в девет други случая.

Организация и функциониране на политическите групи

7.17. Членове 2.1.1 и 2.5.3 от приетия от Бюрото на 30 юни 2003 г. вътрешен правилник на Парламента относно изпълнението на бюджета, управляван от политическите групи, определят, че в годините, в които се провеждат избори за Европейски парламент (каквото беше случаят през 2009 г.) включват два отделни бюджетни и финансови периода. Член 2.1.6 от вътрешния правилник постановява, че всички неизползвани суми, надвишаващи 50 % от получените от бюджета на Парламента утвърдени кредити за всеки период, се възстановяват в бюджета на Европейския парламент. Това правило не е било спазено и 2 355 955 евро е трябвало да бъдат приспаднати от сумата на бюджетните кредити, изплатени през 2010 г. от Парламента на политически групи.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

7.14. В своята резолюция от 10 май 2011 г. Парламентът изяви желанието „да проведе проучване, което да покаже дали системата на възстановяване на разходите за пътуване на групи от официални посетители е адекватна“. Това проучване ще даде възможност да се оцени нова система, при която пътните разходи ще се разделят на разходи за пътуване, зависещи от пробега, и разходи за настаняване въз основа на броя на посетителите и таван на посетител/нощувка. Също така ще се оцени използването на систематични банкови преводи за частта от безвъзмездното финансиране, която представляват пътните разходи.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

7.15. За подбора на договорно наети служители приложимият вътрешен правилник не изисква нито изготвяне на протоколи от интервюта, нито официално посочване на причините за подбора, тъй като подобрите лица са издържали подбора за базата данни EPSO CAST. Следователно няма официална документация в досието, отговарящо на такива процедури.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

7.16. Индивидуалният анализ на посочените случаи доказва, че никой от потенциалните рискове не се е реализирал и че сложността на приложимия правилник може да води до различни тълкувания, особено в контекста на последващите оценки на тръжните процедури, върху които се основават заключенията на Сметната палата.

Освен това са взети различни мерки за подобряване на организацията на обществените поръчки. Създават се дирекции за ресурсите, мерки, предложени от форума за обществените поръчки, предназначени да подобрят организацията на процедурите по възлагане на обществени поръчки, освен това форумът за обществените поръчки предстои да приготви програми за допълнително специфично обучение за служителите, съставляващи тръжните документи, и за членовете на комисията за оценка.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

7.17. Предвиденото в член 2.1.1 от правилника относно член 400 разделяне на две на годината, в която се произвеждат избори, е специфика, отчитаща специалните потребности на политическите групи в такава година. Тази специфика е включена в правилника за член 400, за да се вземат предвид възможни случаи на разпадане на групи след изборите, и води до приключване на отчетите в средата на годината. За групите, които продължават да съществуват след изборите, техните бюджетни кредити се преразглеждат в съответствие с броя на членовете на ЕП, които членуват в тях след изборите. В правилника се настоява на годишното естество на бюджетните кредити, тъй като се предвижда, че „Бюджетните кредити, които не са били разходвани през съответната финансова година, могат да се пренасят за следващата финансова година в максимален размер до 50 % от годишния размер на бюджетните кредити, получени от бюджета на Европейския парламент.“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Извършване на предварителни проверки

7.18. Член 47 от правилата за прилагане на Финансовия регламент гласи, че всяка операция по изпълнение на бюджета подлежи на предварителна проверка. В случаите на плащания за групи посетители (вж. точки 7.13 и 7.14), процедури за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 7.16) и плащания съгласно вътрешния правилник на Парламента относно изпълнението на бюджета, управляван от политическите групи (вж. точка 7.17), програмата за извършване на предварителни проверки не включва проверки, съобразени с естеството и профила на риск на проверяваните операции. В случая с процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 7.15) се прилагат специфични проверки, но те не включват етапа на подбор. Поради това ефикасността на предварителните проверки е ограничена.

Съвет**Финансиране на строителния проект „Residence Palace“**

7.19. Спогодбата за изграждане на сградата „Residence Palace“ в Брюксел, подписана с Белгия през 2008 г. и планираща завършване на сградата през 2013 г. за обща прогнозна стойност от 310 милиона евро (прогнозни цени за 2013 г.), предвижда възможност за авансови плащания. През периода 2008—2010 г. Съветът е извършил авансови плащания на стойност 235 милиона евро, 30 милиона евро от които са включени в бюджетния ред за придобиване на сгради в първоначалния бюджет на Съвета. Допълнителните 205 милиона евро (т.е. 87 % от всички авансово изплатени средства) идват от бюджетни прехвърляния, правени в края на всяка година в периода 2007 г.—2010 г. (предимно от бюджетни редове за разходи за устен превод и за пътни разходи на делегации).

7.20. Постоянното слабо усвояване на тези бюджетни редове през периода 2008—2010 г., както и размерът на прехвърлените суми спрямо общата сума на авансовите плащания, е в противоречие с принципа на точност на бюджета. Освен това, изплащането през първите три години на 235 милиона евро от общо 310-те милиона евро по спогодбата показва, че плащанията не следват напредъка на строителната дейност.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

7.18. Предварителните проверки ще бъдат коригирани, така че да осигури системен контрол на специфичните разпоредби, приложими към различните дейности, споменати от Сметната палата, и да включат проверки, съобразени с естеството и профила на риск на проверяваните операции.

Като се имат предвид специалните правила за финансирането на политическите групи, подробните проверки имат смисъл само след приключването на финансовата година, т.е. през следващата година, въз основа на финансовите декларации на групите. По тази причина през 2009 г. беше направена последваща проверка (за финансовата 2008 г.), а още една последваща проверка е включена в работния план на службата за 2011 г. (за финансовата 2010 г.).

ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

7.19. Осигуряваните посредством трансфери бюджетни кредити са били представяни на вниманието на бюджетния орган в съответствие с процедурите, предвидени в членове 22 и 24 от Финансовия регламент.

ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА

7.20. Генералният секретариат на Съвета е съгласен с анализа на Сметната палата, че сумите за бюджетните редове за устни преводи и за пътни разходи на делегациите следва да отговарят в по-голяма степен на истинското потребление. Във връзка с това разпоредбите за тези категории са намалени значително в проектобюджета за 2012 г. Освен това в бюджета за 2012 г. е намалена предвидената сума за авансови плащания за сградата „Residence Palace“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комисия**Обществени поръчки**

7.21. Критериите за подбор, използвани в поканата за изразяване на интерес за услуги в областта на сигурността, изготвени от Генерална дирекция „Външни отношения“ през 2008 г. и в сила до април 2011 г., не са достатъчно прецизни, за да осигурят обективен и подходящ избор на фирми. Например не е предвидена долна граница за годишния оборот или за необходимата численост на човешките ресурси, за да бъде включен даден кандидат в списъка на поканата. Освен това, поканата за изразяване на интерес не отразява разнообразните условия за сигурност в различните страни по света, за които се отнася (Северна и Южна Америка, по-голямата част от Африка, Азия, централна и източна Европа и Океания).

7.22. При три тръжни процедури, организирани от делегации към Генерална дирекция „Външни отношения“, одитът установи несъответствия и неправилно тълкуване на правилата по отношение на необходимостта от отделен доклад от комисията по отварянето на офертите, използването на критерии за възлагане и задължението на комисията за оценка на офертите да изготви официален доклад за оценка.

Съд на Европейския съюз

7.23. Палатата няма констатации и оценки по отношение на Съда.

Сметна палата

7.24. В доклада на външния одитор⁽⁵⁾ се отбелязва, че според него „финансовите отчети дават вярна представа за финансовото състояние на Европейската сметна палата към 31 декември 2010 г., както и за паричните потоци от нейните операции за приключилата на същата дата финансова година, в съответствие с Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г., Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на горепосочения регламент на Съвета и счетоводните принципи на Европейския съюз“. Докладът ще бъде публикуван в Официален вестник.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.21—7.22. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) отговаря за финансовото управление по отношение на административните разходи на делегациите. Съгласно член 1, параграф 2 от Финансовия регламент тази служба се разглежда като институция за целите на посочения регламент. В допълнение в член 147а се предвижда, че ЕСВД е изцяло предмет на процедурите, свързани с освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

⁽⁵⁾ Вж. одитния доклад относно финансовите отчети, споменат в точка 7.8.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски икономически и социален комитет**Възстановяване на пътни разходи на членове на Комитета**

7.25. Правилата за възстановяване на пътни разходи позволяват на членовете на Комитета да избират между опция А, която се основава на действителните пътни разходи, за които се представят оправдателни документи, и опция Б (60 % от командировките, проведени от януари до ноември 2010 г.), която представлява изплащане на фиксирана надбавка въз основа на разстоянието в километри. При опция Б срещата трябва да се провежда в Брюксел, а компенсацията не може да надвишава стандартната цена за билет първа класа за пътуване с влак или със самолет, определена в опция А.

7.26. Фиксираната надбавка при опция Б по принцип е с по-висока стойност от действителната цена на влаковия или самолетния билет за икономична класа, използвана по-често от бенефициентите. Следователно при възстановяването на средствата при опция Б може да възникнат плащания по-големи от действителните пътни разходи. Въпреки че е законосъобразна и редовна, тази процедура не отговаря на практиката на другите европейски институции и органи пътните разходи да се възстановяват въз основа на действително извършените разходи.

Обществени поръчки

7.27. При една ограничена процедура от седемте проверени процедури оферентите, подали оферти в две отделни партии, не са били третираны еднакво при представянето на разяснения относно офертите си. При две процедури на договаряне бяха открити грешки и несъответствия при изготвянето на тръжните условия и критериите за възлагане, при контактите с оферентите, при оценката на офертите и при формалностите по обявяването на резултата от процедурите.

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

7.25. По правило и по дефиниция опция Б може да се прилага само ако сумата не надвишава разходите, изчислени съгласно опция А. Бяха проверени всички пълни бизнес тарифи на IATA (Международна асоциация за въздушен транспорт) за страните, упоменати от Сметната палата, и всички те надвишават фиксираната ставка, възстановявана съгласно опция Б, в някои случаи, значително.

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

7.26. В съответствие с предишни дискусии в ЕИСК, както и с предприетата неотдавна реформа от ЕП, на заседанието си от 3 май 2011 г. Бюрото на ЕИСК потвърди, че финансовият статут ще бъде реформиран, като ще бъдат взети предвид следните принципи:

- зачитане на достойнството на членовете, равнопоставеност между тях, прозрачност и финансова устойчивост,
- възстановяване на стойността на билетите за превоз въз основа единствено на действителните разходи; организирането на пътуването трябва да предоставя достатъчно гъвкавост и комфорт на разулна цена,
- дневни и пътни надбавки, приравнени към тези на членовете на ЕП,
- разулни надбавки за компенсиране на времето и административните разходи, изчислени съгласувано с ЕП и Съвета

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

7.27. ЕИСК взела надлежно под внимание забележките на Сметната палата и на всички вторично оправомощени разпоредители с бюджетни кредити беше изпратена бележка, припопняща основните елементи, които следва да бъдат спазвани в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Освен това ще се положат повече усилия за да се гарантира, че комисиите за оценка разполагат с необходимия опит в областта на обществените поръчки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Комитет на регионите**Назначаване на постоянни служители**

7.28. В обявление за свободна длъжност се поставя критерий кандидатите, които не работят в Комитета, да бъдат длъжностни лица или да бъдат в списък на Европейската служба за подбор на персонал (EPSO) на издържалите конкурс за съответната степен. Избраният кандидат е назначен по схемата за преместване на служители от една институция в друга. По това време той не е бил официално назначен като длъжностно лице в изпитателен период в институцията, която първоначално го е наела, а личното му досие не е включвало доказателства за официално одобрение на прехвърлянето от съответното йерархично ниво в изпращащата институция.

Обществени поръчки

7.29. Одитът установи, че при две процедури на договаряне от четирите, сключени според разпоредбите на член 129 от правилата за прилагане, който позволява използването на процедурата на договаряне за договори на стойност по-малка или равна на 60 000 евро, оторизиращият служител не е направил официална оценка на стойността на договора, за да се оправдае използването на процедурата на договаряне.

7.30. При същите две процедури на договаряне са открити нередности при прилагането на разпоредби, свързани с прилагането на критериите за възлагане, отчитане на фактора цена, конфиденциалността на офертите и контактите с оферентите.

Европейски омбудсман

7.31. Палатата няма констатации и оценки по отношение на Европейския омбудсман.

ОТГОВОР НА КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

7.28. Комитетът на регионите подобри своите процедури, за да гарантира, че преди назначаването на длъжностно лице в изпитателен срок от друга институция, то е било официално назначено в качеството си на длъжностно лице в изпитателен срок в тази институция и е било официално прехвърлено в Комитета на регионите. Що се отнася до конкретния случай, междувременно от Съда на Европейския съюз бе получено и депозирано в личното досие на длъжностното лице официално решение за назначаване и прехвърляне.

ОТГОВОР НА КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

7.29. Двамата договора с ниска стойност, за които бяха приложени процедури на договаряне включват закупуването на услуги за организиране на устен превод по време на сесии с политическа насоченост, проведени извън Белгия. Въпреки че оценките на стойността на договорите не са официално включени в документ, подобни оценки бяха изготвени с оглед на опита с поканиите за участие в тържни процедури за подобни услуги в Европейския съюз. За да подобри още повече своята система за надзор и контрол върху предварителните оценки на стойността на договорите, при осигуряването на координация между своите служби, Комитетът на регионите ще разработи и приложи стандартен формат за документиране на оценките.

ОТГОВОР НА КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

7.30. За един от договорите за устен превод цената на услугата беше фиксирана и не подлежеше на преразглеждане. По време на подготовката на сесията на сесията настъпиха много промени, а езиковият режим на сесията беше сложен, като включваше 10 езика с 10 кабинети за устен превод. За да се гарантира предоставянето на услугите, Комитетът на регионите направи друг избор освен да приеме незначително увеличение на посочената цена. Поради трудностите при прилагането на критерия за възлагане с най-добро съотношение между цена и качество Комитетът на регионите ще промени критериите с цел при подобни сесии да се използва само най-ниската цена. Вследствие от бележката на Сметната палата относно конфиденциалността на тържните оферти, системата на Комитета на регионите за надзор и контрол при получаването на офертите беше подобрена чрез създаването на функционална електронна пощенска кутия с ограничен достъп.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Европейски надзорен орган по защита на данните**Организиране на вътрешен конкурс**

7.32. През 2009 г. Европейският надзорен орган по защита на данните организира вътрешен конкурс в четири различни области (правна област, с опит в защитата на данните, технологии, с опит в защитата на данните, човешки ресурси и секретарска помощ). Въпреки че специалното естество на изпълняваните от Европейският надзорен орган по защита на данните функции би могло да оправдае организирането на вътрешен конкурс, тази политика не трябва да се счита за еталон. Добрата практика е да се използват услугите на Европейската служба за подбор на персонал (EPSO), която редовно организира открити конкурси.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**Заключения**

7.33. Въз основа на извършената одитна дейност Палатата заключава, че за годината, приключила на 31 декември 2010 г., плащанията за административни и други разходи на институциите и органите не са засегнати от съществени грешки (вж. точка 7.9).

7.34. Въз основа на своята одитна дейност Палатата заключава, че системите за наблюдение и контрол за административните и други разходи са ефективни по отношение гарантирането на редовността на плащанията. Констатациите и оценките от точки 7.13—7.32 не са в противоречие с изразените от Палатата становища. Палатата обаче обръща внимание на грешките и слабостите, открити при проверката на извадка от процедури за възлагане на обществени поръчки (вж. точки 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 и 7.30), както и към редовното непълно усвояване на някои бюджетни редове, което води до бюджетни прехвърляния за финансиране на строителни проекти (вж. точки 7.19 и 7.20).

Препоръки

7.35. Констатациите и оценките, направени в резултат на проверката на управлението на човешките ресурси и на договорите за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 7.12) водят до следните препоръки:

- по отношение на назначаването на служители съответните институции и органи (вж. точки 7.15 и 7.28) следва да гарантират наличието на съответната документация за обосноваване на приетите решения за назначаване на служители и спазването на критериите за допустимост, определени в обявленията за свободна длъжност,
- съответните институции и органи (вж. точки 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 и 7.30) следва да гарантират, че оторизиращите служители имат на разположение подходящи контроли и добри указания, за да може да се подобри планирането, координирането и изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

7.36 В **приложение 7.4** е представен резултатът от прегледа на Палатата на изпълнението на препоръките от годишния доклад за 2009 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.35. Вж. отговора на Комисията по точки 7.21—7.22.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

7.36. Вж. отговора на Комисията по точки 7.21—7.22.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ НА ОПЕРАЦИИ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

	2010 г.				2009 г.	2008 г.	2007 г.
	Разходи, свързани със служителите на институциите	Разходи, свързани със сгради	Други разходи	Общо			
РАЗМЕР СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА							
Общ брой операции (в т.ч.)	33	7	18	58	57	57	56
Авансови плащания	0	1	3	4	2	0	0
Междинни/окончателни плащания	33	6	15	54	55	57	56
РЕЗУЛТАТИ ОТ ТЕСТОВЕТЕ (1) (2)							
Процент на тестваните операции, които представляват:							
Операции, незасегнати от грешки	94 % (31)	100 % (7)	89 % (16)	93 % (54)	93 %	91 %	95 %
Операции, засегнати от грешки	6 % (2)	0 % (0)	11 % (2)	7 % (4)	7 %	9 %	5 %
Анализ на операциите, засегнати от грешки							
Анализ по видове разходи							
Авансови плащания	0 % (0)	0 % (0)	50 % (1)	25 % (1)	N/A	N/A	N/A
Междинни/окончателни плащания	100 % (2)	0 % (0)	50 % (1)	75 % (3)	N/A	N/A	N/A
Анализ по видове грешки							
Количествено неизмерими грешки:	50 % (1)	0 % (0)	100 % (2)	75 % (3)	N/A	N/A	N/A
Количествено измерими грешки:	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	N/A	N/A	N/A
Допустимост	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	N/A	N/A	N/A
Действителност	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	N/A	N/A	N/A
Точност	100 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	N/A	N/A	N/A
ВЕРОЯТНО ОТРАЖЕНИЕ НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ							
Вероятен процент грешки				0,4 %			
Долна граница на грешките				0,0 %			
Горна граница на грешките				1,1 %			

⁽¹⁾ Извадката беше разделена на сегменти, за да се представят по-ясно областите с различни рискови профили в групата политики.

⁽²⁾ Стойностите в скоби представляват действителният брой операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.2

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА СИСТЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

Обща оценка на системите за управление и контрол

Обща оценка	2010 г.	2009 г.	2008 г.	2007 г.
	Ефективни	Ефективни	Ефективни	Ефективни

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.3

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ИЗЯВЛЕНИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО В КОМИСИЯТА, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

Основни участващи генерални дирекции	Декларация от генералния директор (*)	Изразени резерви	Констатации и оценки на Палатата	Обща оценка на надеждността	
				2010 г.	2009 г.
PMO	без резерви	не се прилага	—	A	A
OIB	без резерви	не се прилага	—	A	A
OIL	без резерви	не се прилага	—	A	A
DIGIT	без резерви	не се прилага	—	A	A

(*) В своята декларация за достоверност генералният директор изразява достатъчна увереност, че действащите контролни процедури дават необходимите гаранции за редовността на операциите.

A: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

B: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, дават частично вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

C: Декларацията и годишният отчет за дейността, представени от генералния директор, не дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността.

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДИШНИ ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ

Година	Препоръка на Палатата	Предприети действия	Отговор на институцията	Анализ на Палатата
2009 г.	Парламент <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> От служителите следва да се изисква да представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение. Освен това Парламентът следва да въведе система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.	Парламентът въведе мерки за намаляване на риска: стартиране на кампания за проверка на допустимостта на някои надбавки, което доведе до възстановяване на над 70 000 евро; въвеждане на инструмент за автоматичен контрол („електронен фиш“), който дава възможност за годишна проверка на личните и административните данни на персонала; и проверки на установяването на индивидуални права по време на процедурите на назначаване или при промяна на категорията на служителите.	Парламентът ще продължи да следи отблизо тези въпроси, особено ефикасността на годишните проверки.	Палатата отчита предприетите от Парламента мерки.
	Комисия — Генерална дирекция „Външни отношения“ <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> От служителите следва да се изисква да представят в подходящи срокове документи, удостоверяващи тяхното положение. Освен това Генерална дирекция „Външни отношения“ следва да въведе система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.	ГД „Външни отношения“ заяви от името на Комисията, че създаването на Европейска служба за външна дейност (EEAS) ще даде възможност да се напомни на служителите задължението да актуализират документите, когато това засяга права. Служителите са били информирани за това. Ще бъдат извършени още проверки и ще бъде установен контакт между служителите, осъществяващи последващи проверки, и отделите, отговорни да проверят дали наскоро въведения софтуер ACL позволява извличането на статистически данни за извършване на проверки от отделите, обслужващи персонала на делегациите.		Палатата отчита предприетите от Парламента мерки.
	Европейски надзорен орган по защита на данните <i>Изплащане на социални надбавки на служителите</i> Би следвало от служителите да се изисква да предават в подходящи срокове документи, потвърждаващи тяхното положение. Във връзка с това Европейският надзорен орган по защита на данните следва да подобри своята система за своевременен мониторинг и контрол на тези документи.	Европейският надзорен орган по защита на данните е коригирал грешките, отбелязани в DAS 2009 и през 2010 г. и 2011 г. е въвел инструменти за по-добро управление на надбавките (официални контакти в рамките на ЕНОЗД и със Службата за управление и плащане по индивидуални права и годишния информационен фиш).	Формулярът за надбавки за селейство без деца се изпраща до Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) за проверка и актуализиране на информацията. Едно копие се запазва в личното досие. Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) ще продължи да подобрява управлението на тези надбавки.	Палатата отчита предприетите от Парламента мерки.

ГЛАВА 8

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	8.1—8.2
Собствена оценка на Комисията относно резултатите от дейността ѝ	8.3—8.29
Въведение	8.3—8.4
Отчитане на генералните дирекции за постигнатите резултати през годината	8.5—8.14
Земеделие и развитие на селските райони	8.5—8.7
Регионална политика	8.8—8.10
Научни изследвания и иновации	8.11—8.14
Констатации и оценки на Палатата относно отчетите на генералните дирекции	8.15—8.29
Приложимост на информацията за изпълнението	8.15—8.23
Съпоставимост на информацията за изпълнението	8.24—8.25
Надеждност на информацията за изпълнението	8.26—8.29
Специални доклади на Палатата по въпросите на изпълнението	8.30—8.52
Въведение	8.30—8.32
Констатации и оценки на Палатата относно процеса на постигане на резултати	8.33—8.48
Стратегическо планиране	8.33—8.35
Идентифициране на нуждите	8.36—8.38
Връзка между целите и мерките	8.39—8.40
Подходящи, достатъчни и съразмерни средства	8.41—8.42
Бюджет и времева рамка	8.43—8.44
Контроли и мониторинг на изпълнението	8.45—8.48
Констатации и оценки на Палатата относно постигнатите резултати и отчитането	8.49—8.52
Постигане на заложените цели	8.49—8.50
Отчитане на изпълнението	8.51—8.52
Заключения и препоръки	8.53—8.59

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

8.1. В настоящата глава са представени констатациите и оценките на Палатата относно собствената оценка на Комисията по отношение на резултатите от дейността ѝ, които се основават на информацията, съдържаща се в годишните отчети за дейността на генералните директори ⁽¹⁾ ⁽²⁾ в Комисията, както и основните резултати от одита на изпълнението за последната финансова година, описани в специалните доклади на Палатата ⁽³⁾.

8.2. Резултатите от дейността се оценяват въз основа на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност) ⁽⁴⁾. Измерването на тези резултати е от основно значение в целия процес на изразходване на публични средства — от вложените ресурси (финансови, човешки, материални, организационни или регулаторни, необходими за изпълнението на дадена програма), създадените продукти и услуги (преките резултати от дадена програма), резултатите (непосредствените ефекти от програмата върху преките адресати или получатели) и въздействието (дългосрочните промени за обществото, които поне частично се дължат на участието на ЕС).

СОБСТВЕНА ОЦЕНКА НА КОМИСИЯТА ОТНОСНО РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ДЕЙНОСТТА**Въведение**

8.3. Генералните директори на Комисията определят цели за дейността си в годишните планове за управление на съответната генерална дирекция и след това отчитат постигането на тези цели в своите годишни отчети за дейността.

8.1. *Комисията приветства проведения от Палатата одит относно резултатите от дейността на Комисията в момента, в който се отделя все по-голямо внимание на нуждата от доказване на добавената стойност и въздействието на разходите на ЕС.*

8.2. *Не винаги е лесно да се изпери въздействието на комплексни политики предвид многобройните фактори, които оказват влияние, както и комбинираното въздействие от интегрираните прозрати. Мониторингът взема предвид това, което може да бъде наблюдавано (и докладвано тежко друго с годишни отчети за дейността), а е необходима оценка за определяне на въздействието от политиката.*

⁽¹⁾ Включително, в точки 8.5—8.14, обобщение на информацията, предоставена от генералните директори в годишните отчети за дейността, за избраната извадка.

⁽²⁾ Член 60, параграф 7 от Финансовия регламент предвижда годишните отчети за дейността да „посочват резултатите от действията по отношение на определените цели, рисковете, свързани с тези действия, използването на предоставените ресурси и ефективността и ефикасността на системата за вътрешен контрол“.

⁽³⁾ Специалните доклади на Палатата се отнасят до бюджета на ЕС, както и до европейските фондове за развитие.

⁽⁴⁾ Член 27 от Финансовия регламент гласи, че:

„1. Бюджетните кредити се използват при спазване на принципа на добро финансово управление, и по-специално при спазване на принципите за икономичност, ефикасност и ефективност.

2. Принципът на икономичност изисква ресурсите, използвани от институцията за осъществяване на нейните дейности, да се предоставят своевременно, в подходящо количество и качество и при най-добра цена.

Принципът на ефикасност се отнася до най-доброто съотношение между използваните ресурси и получените резултати.

Принципът на ефективност се отнася до осъществяването на набелязаните конкретни цели и постигането на планираните резултати.“

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.4. Палатата разгледа информацията относно резултатите от дейността, съдържаща се в годишните отчети за дейността на генералните дирекции „Земеделие и развитие на селските райони“, „Регионална политика“ и „Изследвания и иновации“⁽⁵⁾. Това съответно са двете най-големи области на споделено управление на разходите и най-голямата област на разходи, пряко управлявана от Комисията. По-конкретно Палатата съсредоточи вниманието си върху набелязаните цели и други свързани с тях показатели за изпълнение, оценявайки тяхната приложимост⁽⁶⁾, съпоставимост⁽⁷⁾ и надеждност⁽⁸⁾.

Отчитане на генералните дирекции за постигнатите резултати през годината*Земеделие и развитие на селските райони*

8.5. В своя годишен отчет за дейността генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ представи под формата на таблица за всяка „обща цел“ числова информация за текущото състояние на „показателите за въздействие“ спрямо определените нива и стойности. Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ отчете положителни резултати в областта на доброто финансово управление. Тя посочи новото задължение на държавите членки да направят оценка на своите системи за идентифициране на поземлени парцели и правото им да изискват от своите сертифициращи органи, след извършване на повторни проверки, да потвърдят надеждността на статистиката за контрола. В тези случаи Комисията ще ограничава финансовите корекции до процента грешки, установен на базата на съответната статистика за контрола.

8.6. В областта на развитието на селските райони генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ отчете напредък в изпълнението на 94 програми с изразходвани 33,9 милиарда евро от общо 96,2 милиарда, въпреки различията между държавите членки и отделните мерки по отношение на интензивността на изпълнение. Тъй като 2010 г. бележи средата на програмния период, генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ отбеляза, че извършеният преглед на постигнатото е породил размисли относно бъдещето на политиката за развитие на селските райони. Прегледът включва 90 междинни оценки на програмите за развитие на селските райони, представени на Комисията до края на годината.

8.7. „Конкретните цели“, свързаните с тях „показатели за резултати“ и основните продукти и услуги в рамките на политиката, реализирани за всяка дейност от бюджета, основан на дейности (ABB), са включени в приложение 6 към годишния отчет за дейността.

⁽⁵⁾ В извадката от три генерални дирекции са включени повече от 70 % от извършените плащания на ЕС през 2010 г. (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: 55,5 милиарда евро, ГД „Регионална политика“: 30,6 милиарда евро, ГД „Изследвания и иновации“: 3,5 милиарда евро).

⁽⁶⁾ Дали показателите съответстват на целите на политиката и принципа на управление и дали са обвързани с количествени стойности.

⁽⁷⁾ Дали избраните в етапа на планиране показатели са използвани след това за отчитане и дали са разяснени измененията.

⁽⁸⁾ Дали генералният директор може да докаже достатъчната си увереност по отношение на отчетената информация.

8.4. Годишният отчет за дейността (ГОД) е само един от начините за докладване относно резултатите. Комисията подсили своя капацитет за оценка, като в доклади за оценка (вж. отговора на точка 8.23), изготвени от всички участници, напр. държави-членки в рамките на договорености за споделено управление, външни оценители, т.н., се представят и обясняват полезни заключения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Регионална политика

8.8. В годишния отчет за дейността генералният директор е отчетел, че генерална дирекция „Регионална политика“ е изпълнила оперативните си приоритети, заложили за годината в нейния план за управление, и е продължила да осъществява значителен напредък в изпълнението на дългосрочните и многогодишните си цели. В по-общ смисъл, генерална дирекция „Регионална политика“ отчита, че политиката на сближаване ⁽⁹⁾ е демонстрирала своята ефективност и дава все повече примери за своя уникален принос.

8.9. Генерална дирекция „Регионална политика“ предостави допълнителна информация относно контролите, въведени с цел осигуряване на икономичност, ефикасност и ефективност. По отношение на изпълнението на оперативните програми, генерална дирекция „Регионална политика“ отчита, че 73 % от одобрените за периода 2007—2013 г. средства са използвани задоволително, използвайки за тази оценка четири критерия: напредък в процедурите за подбор на проекти, подготовка и изпълнение на големи проекти, инструменти за финансов инженеринг — създаване и инвестиции, плащания за бенефициентите. Освен това генерална дирекция „Регионална политика“ представи нови примери за уникалния принос на политиката на сближаване, като цитира последващите оценки на програмите по ЕФРР за 2000—2006 г., заключенията на Експертната мрежа за извършване на оценки относно програмния период 2007—2013 г. и Петия доклад за напредъка в областта на сближаването ⁽¹⁰⁾.

8.10. Генерална дирекция „Регионална политика“ представи най-новите моменти в изпълнението на съответните програмни периоди отделно за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд, дейностите по предприемачестване и фонд „Солидарност“ на Европейския съюз и включи свързаните с тях показатели за изпълнение в приложение 7 към годишния отчет за дейността.

Научни изследвания и иновации

8.11. В годишния отчет за дейността генералният директор припомня целта на Комисията и държавите членки да насърчават развитието на една интегрирана система за научни изследвания в Европа с качество на световно ниво. Представените данни сочат, че като цяло конкурентоспособността на ЕС в областта на научните изследвания и технологиите остава силна и на ЕС се дължат 23,4 % от общите инвестиции за научни изследвания в света, 22 % от научните изследователи, 32,4 % от всички публикации със силно въздействие и 31,3 % от всички патенти. Въпреки това се наблюдава спад за сметка на увеличаването на инвестициите в научни изследвания на възникващите икономики.

8.8. В своя годишен отчет за дейността генерална дирекция „Регионална политика“ (ГД REGIO) докладва за постиженията си относно няколко аспекта: изпълнение на бюджета, разработване на политики, оперативни резултати, свързани с качеството на интервенцията и изпълнение на пакета за възстановяване, добро финансово управление, т.н. Оперативните приоритети, определени в плана за управление, са един от елементите за оценка на постиженията.

⁽⁹⁾ Политиката на сближаване включва регионалната политика, управлявана от ГД „Регионална политика“, и Европейския социален фонд, управляван от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и социално приобщаване“.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.12. По отношение на Седмата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (7 РП) — основният инструмент на ЕС за провеждане и подпомагане на политиката на ЕС в областта на научните изследвания, генерална дирекция „Изследвания и иновации“ отчита, че през 2010 г. са организирани общо 38 ⁽¹¹⁾ покани за представяне на предложения и са поети задължения за 5,2 милиарда евро.

8.13. Междинната оценка през 2010 г. за 7 РП заключава, че програмата е допринесла за развитието на Европейското научноизследователско пространство, разширила е географския му обхват в областта на трансграничното сътрудничество, а насърчаването на високи постижения в научноизследователската дейност продължава да подобрява общата картина на европейските научни изследвания.

8.14. В годишния отчет за дейността са представени също така основните постижения за всяка дейност, а приложение 8 към него съдържа отчет за заложените цели и свързаните с тях показатели.

Констатации и оценки на Палатата относно отчетите на генералните дирекции

Приложимост на информацията за изпълнението

Целите, показателите и целевите нива, съсредоточени върху ефективността, са определени адекватно и съгласувано, докато резултатите следва да бъдат анализирани по-задълбочено

8.15. Проверените генерални дирекции са представили в плановете си за управление набор от цели, показатели и целеви нива, съсредоточени предимно върху ефективността. На ниво стратегическа политика са определени общи цели. Постигането им е измерено посредством показатели за въздействие и свързани с тях целеви нива. На оперативно ниво са определени конкретни цели, обвързани с показатели за резултати и целеви нива.

8.15. Комисията счита, че годишните отчети за дейността (ГОД), проверени от Палатата, са в съответствие с изискванията от член 60, параграф 7 от Финансовия регламент.

Наборът от цели, показатели и целеви нива в плана за управление, са изготвени с цел насочване към ефективността на политиката или програмата.

⁽¹¹⁾ Тази стойност се отнася за периода от януари до октомври 2010 г. (вж. бележка под линия 4 от годишния отчет за дейността).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.16. В годишните отчети за дейността обаче все още не са анализирани различията между планираните целеви нива и постигнатите резултати (генерална дирекция „Регионална политика“, генерална дирекция „Изследвания и иновации“) или са анализирани само частично (генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“). Ето защо представената в годишните отчети за дейността информация не беше достатъчна, за да се изясни защо дадена планирана цел не е била постигната или значително е била надвишена.

Понастоящем в планове за управление не са заложили цели и показатели за измерване на икономичността и ефикасността

8.17. В своите планове за управление генералните дирекции не са определили цели и свързани с тях показатели, с които да оценяват икономичността (стойността на вложените ресурси) или ефикасността (съотношението между вложените ресурси, произведените продукти и услуги и резултатите) както на ниво политика на ЕС, така и на ниво разходи, извършвани под прекия контрол на генералните дирекции. Ето защо годишният отчет за дейността не може да докаже дали описаните постижения са резултат от икономичното и ефикасно управление на ресурсите или дали е отчетен напредък в тази област.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.16. С постоянните инструкции от службите на Комисията се изисква да обосновават всички различия между планираните целеви нива и постигнатите резултати.

За някои случаи, въпреки че не беше представена пълна оценка на различията между планираните целеви нива и постигнатите резултати, годишно се предоставят данни относно текущата ситуация, с които се показва, че има тенденция за постигане на целите.

Комисията е съгласна, че отклонението на действително постигнатите резултати от планираните целеви нива следва да бъде обяснено по-добре в бъдещите годишни отчети за дейността и в бъдеще ще бъде отделено специално внимание на по-нататъшното разработване на анализа на постиженията спрямо поставените целеви нива.

8.17. В рамките на изпълнението на управлението, основано на дейностите, Комисията избира плана за управление като средство, чрез което нейните служби ще превърнат дългосрочната стратегия на Комисията в общи и конкретни цели.

По отношение на общите цели с постоянните инструкции службите се приканват да ограничат техния брой, да ги приведат в съответствие със стратегията на ЕС за 2020 г. и да определят приоритети за тях.

По отношение на конкретните цели службите бяха инструктирани да определят цели, които са в съответствие с общите цели и които се отнасят до прякото въздействие на действията на ЕС върху целевото население.

В заключение планът за управление се съсредоточава върху ефективността на политиката (до каква степен целите са постигнати).

По отношение на докладването службите на Комисията докладват в техните ГОД относно ефективността, ефикасността и икономичността на техните системи за контрол в съответствие с член 60, параграф 7 от Финансовия регламент. Част 2 от ГОД се съсредоточава върху ефективността на системата за вътрешен контрол, докато част 3 включва ключови показатели относно правомерността и редовността, които са посочени под формата на „суровини, готова продукция, резултати и въздействие“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

В някои области планираните целеви нива не са достатъчно конкретни или измерими в количествено отношение

8.18. Четири от десетте планирани целеви нива за показатели за въздействие за генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ и три от десетте за генерална дирекция „Изследвания и иновации“ не са количествено определени и това е тенденция. Не се предоставят разяснения относно това, на какво се основават целевите нива за пет от десетте показатели за въздействие в генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ и за четири от десетте показатели за въздействие, както и за показателите за резултати за сътрудничество в различните области на научни изследвания в генерална дирекция „Изследвания и иновации“. За генерална дирекция „Регионална политика“ по-голямата част от оперативните приоритети и планираните продукти и услуги за 2010 г., заложи в плана за управление, не са конкретни⁽¹²⁾ или измерими, въпреки че показателите за въздействие и за резултати са остойностени.

8.19. Генерална дирекция „Изследвания и иновации“ е използвала сходни показатели в седем различни дейности, финансирани от бюджета, основан на дейности, и не е консолидирала резултатите. Ето защо беше трудно да се направи цялостна оценка. В годишния отчет за дейността на генерална дирекция „Изследвания и иновации“ не са ясно разграничени въздействията на проектите, финансирани чрез рамковата програма под неин пряк контрол, от тези, свързани с действията ѝ по координиране на научноизследователската работа на държавите членки, подчиняваща се на обща и съгласувана политика на ЕС за научни изследвания, където влиянието на Комисията е само косвено.

В някои области не са определени междинни референтни нива в рамките на многогодишните целеви стойности

8.20. По отношение на регионалната политика, научните изследвания и в по-малка степен на някои области от земеделието, генералните дирекции са определили цели и целеви нива за многогодишните програмни периоди, но не са използвали подходящи междинни целеви стойности.

8.18. В постоянните инструкции на Комисията не се изисква всички показатели да бъдат количествени, нито да бъдат обяснени целевите нива, тъй като планът за управление е основно средство за управление. Показателите трябва да бъдат измерими, за да може да се направи мониторинг на напредъка към постигане на поставените цели, като тенденциите са подходящи за тази цел.

За ГД „Регионално развитие“ общите и конкретните цели, свързани с бюджетизирането по дейности, са „SMART“, а определението за резултати на политиката са също ясни. ГД „Регионално развитие“ въведе т.нар. „оперативни приоритети“. Те имат за цел да въведат стил на управление, който е основан на подход на „системно мислене“, съсредоточен върху повишаване на качеството. По този начин ще се обърне повече внимание на процесите и напредъка, отколкото на постигането на специфични резултати и целеви нива.

8.19. Макар че се използват едни и същи показатели за различни дейности, с постоянните инструкции службите на Комисията се приканват да представят своите цели и показатели за всяка дейност от бюджетизиране по дейности, а не да консолидират информацията за няколко дейности.

Много е трудно да бъде отделено отражението от естеството на интервенцията на генерална дирекция „Изследвания и иновации“, тъй като въздействията се позавават на решаващи промени в обществото в ЕС. Тези обществени промени зависят основно от действията на други участници (държави-членки, региони, предприятия ...).

8.20. За многогодишните програми не винаги има списък да бъдат определяни междинни целеви стойности, тъй като постигането на въздействие може да стане само по нелинеен начин в края на програмния период. Съгласно постоянните инструкции на Комисията междинните целеви стойности са необходими единствено за общите цели. Годишното докладване относно показателите за финансиране, количественото изражение на мерките и резултатите, т.е. мониторингът на напредъка на изпълнението на програмата позволява редовното извършване на оценка относно напредъка за постигане на целите.

В допълнение в областта на развитието на селските райони междинната оценка на програмите за развитие на селските райони предоставя задълбочен и независим преглед в количествено и качествено отношение на това дали програмите са на път да постигнат своите цели и какви промени биха били необходими.

⁽¹²⁾ Като например оперативните приоритети за 2010 г. „1.1. Да предприеме действия за подпомагане на висококачественото изпълнение на програмите от страна на националните и регионалните органи“ или „1.2. Да предприеме действия заедно с държавите членки и страните кандидатки за членство за осигуряване на добро усвояване и използване на ресурсите“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.21. При многогодишните програми обичайният ритъм за отбелязване на напредък може да бъде относително бавен, така че постигането на по-малко от 10 % от целевата стойност след няколко години в определени случаи може да се счита за нормално, докато в други случаи е сигнал за закъснение. Например по отношение на ЕФРР за периода 2007—2013 г. е било определено целево ниво от 10 милиона души, с които да се увеличи населението, обхванато от ширококоловозен достъп в шест държави членки. Последните известни данни сочат 550 000 души за периода 2007—2009 г., което представлява 5,5 % от общото целево ниво след изтичане на три от седемте години на периода. Няма индикации дали това ниво се счита за достатъчно за постигане на многогодишната цел. В подобни случаи до самия край на периода няма да е възможно да се провери дали генералните дирекции все още продължават да напредват в постигането на заложените многогодишни количествени цели.

Описанието на постигнатите резултати по отделните политики дава ограничена информация относно резултатите и въздействията

8.22. В годишните отчети за дейността генералните директори описват наред с показателите за изпълнение и постигнатите резултати в конкретната област на политика за годината. Текстът акцентира повече върху продуктите и услугите (какво са извършили генералните дирекции, описание на предприетите действия, тяхната цел/предназначение, предоставените продукти) и върху вложените ресурси (брутни стойности на използваните ресурси), а не върху оценката на ефектите от действията (резултатите за преките адресати и/или въздействието на програмите).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

За показателите, излъчващи крайните цели на политиката за изследвания и иновации на равнище на ЕС и за тези на дейността „изграждане на европейското изследователско пространство“, данните се актуализират обикновено ежегодно, но с известно забавяне от две или повече години в зависимост от показателя. Предложението на Палатата да се предоставят по изрични обяснения относно това дали постигането на целите, което е в ход, може да бъде изследвано в бъдеще.

Вж. също отговора по точка 8.21.

8.21. Ритъмът на отбелязване на напредък за многогодишните програми може наистина да бъдат бавен. Причините са две: за изпълнението на програмите е необходим първоначален капацитет за изграждане, а за постигане на добър ритъм са необходими няколко години.

По отношение на подпомагането за ширококоловозен достъп на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) целите за 2007—2013 г., посочени за различните показатели за резултати, нямат да бъдат постигнати в рамките на седемгодишния период, а две години по-късно в края на периода за допустимост. ГД „Регионално развитие“ подчерта в ключови документи, посочени в годишния отчет за дейността, необходимостта от това държавите-членки да ускорят постигането на целите на стратегията ЕС 2020 за ширококоловозен достъп. ⁽¹⁾

Вж. също отговора на точка 8.20.

8.22. Поради годишния цикъл на годишния отчет за дейността в рамките на многогодишния период, през който се изпълнява политиката и/или програмата, в частта за управлението на годишния отчет за дейността оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити се съсредоточава върху показателите за финансиране и количественото изражение на мерките за политиките и програмите, които стават известни в края на програмата и могат да бъдат повлияни също така от други фактори извън обхвата на управлението.

Вж. също отговора по точка 8.23.

⁽¹⁾ Съобщение „Политика на сближаване: Стратегически доклад за 2010 г. относно изпълнението на програмите за 2007—2013 г.“ (COM(2010) 110 окончателен, стр. 13), Съобщение „Принос на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020““ (COM(2010) 553 окончателен, стр. 7).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.23. Това ясно проличава в случая с генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, която в своето описание на постиженията в политиката не е посочила почти никакви ефекти от дейността си ⁽¹³⁾. Някои генерални дирекции обаче предоставят по-съществена информация относно резултатите и въздействията — това са ГД „Регионална политика“ (количествена оценка на изпълнението на оперативните програми) и в по-малка степен — генерална дирекция „Изследвания и иновации“ (представяне на основните резултати от междинната оценка на 7 РП).

Съпоставимост на информацията за изпълнението

За генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ и генерална дирекция „Изследвания и иновации“ целите, показателите и целевите стойности, заложи в плана за управление, са в по-голямата си част тези, използвани при отчитането

8.24. Що се отнася до генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ и генерална дирекция „Изследвания и иновации“, целите, показателите и целевите стойности, заложи в годишния план за управление, са в по-голямата си част тези, използвани в годишния отчет за дейността. При малко на брой случаи ⁽¹⁴⁾ обаче отсъства обяснение за изменението на показателите или целевите стойности, направено поради различни причини, като например избор на по-конкретен и измерим показател, нови приоритети на политиката или актуализиране на информацията.

⁽¹³⁾ С изключение на законосъобразността на разходите, където постигането на ниво грешки, колебаещи се около 2 %, беше споменато като резултат от внедрените системи.

⁽¹⁴⁾ От 11 показателя за въздействие в плана за управление на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, в годишния отчет за дейността два бяха заменени с друг показател и една целева стойност беше изменена. Генерална дирекция „Изследвания и иновации“ измени два показателя за резултати и премахна друг показател. Никак от тези промени не беше разяснена в съответните годишни отчети за дейността.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.23. Подробни оценки се извършват по-добре чрез целеви доклади за оценката, които включват няколко генерални дирекции и повече от един оправомощен разпоредител с бюджетни кредити. Поради естеството на доклада за управлението форматът на годишните отчети за дейността не е подходящ за включването на подробно докладване за резултатите от дейностите по оценката. Въпреки това, ако една от тези оценки покаже признаци, че аспектите на тази политика и/или управление следва да бъдат преразгледани, ще бъдат предприети действия в тази посока. Само в тези случаи това ще бъде отбелязано чрез годишния отчет за дейността (т.нар. докладване, основано на изключение).

В описанието на постиженията на политиката на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ акцентът е поставен върху постигането на приоритетите, като същевременно бъдат добавени количествени данни както и примери в качествено отношение, за да бъдат показани постиженията за отделните дейности, свързани с бюджетирането по дейности. Информацията беше представена обаче като беше взета предвид целевата група — широката общественост — и затова бяха направени някои контроли за по-добра четимост, като по-голяма част от информацията за резултатите беше посочена в приложение 6 към годишния отчет за дейността.

8.24. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ счита, че е налице добра обща стабилност през годините по отношение на показателите и на целевите нива. Както беше подчертано от Палатата, промяната на показателите и целевите нива представлява изключение поради различни причини като избора на по-конкретен и измерим показател и/или актуализирана информация. В бъдеще ще бъде отделено особено внимание за предоставяне на по-ясна обосновка на промените на показателите/преразглеждането на целевите нива.

Всички примери на промени между цели, показатели и целеви нива в плана за управление и годишния отчет за дейността на ГД „Изследвания и иновации“ са обосновани. В бъдещите годишни отчети за дейността тази обосновка може да бъде представена по по-изричен начин.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

В годишния отчет за дейността на генерална дирекция „Регионална политика“ често липсват разяснения относно извършените промени в показателите и целевите стойности

8.25. Заявените в плана за управление за 2010 г. цели са тези, използвани за отчитане на изпълнението в годишния отчет за дейността. В случаите обаче, когато генерална дирекция „Регионална политика“ е искала да отрази развитието в политиката си и е променила показателите и целевите стойности, тя не е дала съответните разяснения за следните 14 от общо 16-те разгледани изменения:

- На нивото на седемте показателя за въздействие е налице промяна на една от целевите стойности между плана за управление и годишния отчет за дейността, без да са дадени разяснения за разликите.
- Относно показателите, измерващи резултатите на ЕФРР например, са добавени шест⁽¹⁵⁾ показателя, а един⁽¹⁶⁾ е премахнат, без да се разясняват причините за тези промени.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.25. По принцип през годините е налице добра стабилност по отношение на показателите и целевите нива за ГД „Регионално развитие“. В годишния отчет за дейността за 2010 г. бяха направени усилия за представяне на промяната на известните резултати за постепенно постигане на многогодишните целеви нива.

Преразглежданията на показателите и на целевите нива отразява текущия напредък към докладване, в което се използва актуална информация, налична в официални документи, и които са обозначени със съответни бележки под линия, съдържащи възможно най-много информация. Този процес беше обяснен в годишния отчет за дейността за 2009 г. (стр. 21), в който се посочва, че основните показатели ще бъдат използвани постепенно за проследяване на постиженията на политиката на сближаване.

В резултат от кризата някои програми приспособиха стратегиите си и разпределението на средствата по приоритети, което имаше последствия за свързаните с тях целеви нива, както е обяснено на стр. 7 от годишния отчет за дейността. ГД „Регионално развитие“ ще се стреми да гарантира, че тези промени са отразени в годишния отчет за дейността.

- За дейността на ЕФРР бяха добавени няколко показателя за резултати по отношение на околната среда (намаляване на парниковия ефект, защита от наводнения, т.н.). Това е преразглеждане в положителна посока и в съответствие с точка 8.18.

⁽¹⁵⁾ Намаляване на емисиите от парникови газове, производство на допълнителен капацитет възобновяема енергия, брой лица, ползващи се от мерки за защита от наводнение, брой лица, ползващи се от защита от горски пожар, допълнително население, обхванато от широколентов достъп, брой проекти, спазващи два от критериите за трансгранично сътрудничество.

⁽¹⁶⁾ Брой реконструирани училища.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- Шест от целевите стойности по ЕФРР са променени, без да са представени разяснения. Една от промените е добавянето на целева стойност от 170 000 проекта, съфинансирани за периода 2007—2013 г. за подкрепа на малки и средни предприятия. Другите пет променени стойности на показателите за ЕФРР ⁽¹⁷⁾ се отнасят до различни държави членки от тези, включени във фазата на планирането. Например в плана за управление целта за „увеличаване на населението, обслужвано от нови/ремонтирани пречиствателни станции за отпадни води“ е определена на 31,5 милиона души за 16 държави членки, а в годишния отчет за дейността тя е променена на 12,5 милиона за 13 държави членки. В отчета не са предоставени разяснения за извършените изменения.

*Надеждност на информацията за изпълнението***За 17 от 31 показателя съществува надежден източник на информация**

8.26. Палатата разглежда извадка от 31 показателя, избрани за трите генерални дирекции ⁽¹⁸⁾. За 17 от тях информацията за постигнатите резултати може да бъде проследена до надежден източник. Това се отнася предимно за данни, предоставени от външни и меродавни източници на статистически данни, или за бази данни за вътрешно ползване, включително счетоводна информация.

⁽¹⁷⁾ Създаване на предприятия, повишаване на достъпа (километри реконструирани железопътни линии и пътища), допълнителен брой население, обслужвано от нови/ремонтирани пречиствателни станции за отпадни води, създадени работни места в изследователската дейност и брой студенти, ползващи подобрена образователна инфраструктура.

⁽¹⁸⁾ Показателите бяха подбрани по такъв начин, че да гарантират широк обхват на основните цели на всяка от генералните дирекции.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- Цифрите от плана за управление се позовават на цифрите, налични по време на преговорите, докато в годишния отчет за дейността ГД „Регионално развитие“ се докладва относно целеви нива и действителни постижения, както беше докладвано в годишните доклади за изпълнението за 2009 г. Когато е подходящо бяха добавени бележки под линия с цел предоставяне на допълнителни данни и за запазване на обхвата, посочен в плана за управление за 2010 г.

Новото целево ниво от 170 000 МСП представлява подобрение на процеса на докладване, тъй като първоначално по време на изготвянето на плана за управление не беше възможно да се посочи целево ниво.

При липсата на пълни показатели на равнище на ЕС за някои държави-членки могат да се приемат настоящите показатели единствено съгласно инструкциите на Комисията, като в миналото бюджетният орган се съгласи с тази ситуация.

В плана за управление целевите нива и последните резултати понякога бяха представени за две различни групи държави-членки. С цел да се подобри съпоставимостта между последните резултати и целевите нива ГД „Регионално развитие“ коригира цифрите, като използва една и съща група от държави-членки.

8.26.-8.27. Бележка под линия 19: Показателят, посочен от Палатата, наистина се отнася до „броя на научноизследователската инфраструктура от световно значение, открита съвместно на равнище на ЕС“, и ще бъде изменен съответно.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

Слаби страни на системата за контрол, понижаващи надеждността в областта на регионалната политика и развитието на селските райони

8.27. От останалите 14 показателя осем показателя за измерване на резултатите на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и четири показателя за въздействие в областта на развитието на селските райони ⁽¹⁹⁾ бяха консолидирани от съответните генерални дирекции въз основа на информация, предоставена от държавите членки относно изпълнението на програмите. Способността на Комисията да гарантира, че предоставената информация е надеждна и съпоставима, е възпрепятствана от нормативни ограничения (вж. точка 8.28) и от такива от практическо естество (вж. точка 8.29).

8.28. В областта на ЕФРР няма нормативни изисквания за прилагане на общ набор от показатели за изпълнение, поради което управляващите органи не са задължени да използват набора от „Основни показатели за ЕФРР и за Кохезионния фонд“, определен от Комисията през август 2006 г. в „Примерни насоки за методите за оценка — показатели за мониторинг и оценка“. Следователно съществува висока степен на риск, че събраните данни за основните показатели, използвани в приложение 7 към годишния отчет за дейността, може да не са изчерпателни или съпоставими ⁽²⁰⁾.

8.29. Комисията не е проверила надеждността на данните за ЕФРР и тези за развитието на селските райони, предоставени от компетентните органи в държавите членки, и е извършила единствено проверки за правдоподобност ⁽²¹⁾. Информацията, получена посредством информационните системи, използвани от държавите членки за докладване пред Комисията, беше обобщена на ниво програми или мерки. Комисията не е имала пряк достъп до данни на ниво проекти, поради което не е могла да извърши по-систематични и задълбочени проверки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.27. Вж. отговора на параграф 8.29.

8.28. Установените от Палатата ограничения са свързани с въпроси, които следва да бъдат поставени в перспектива. ГД „Регионално развитие“ постоянно развива и подобрява разпоредбите за докладване за постиженията. Този процес надхвърля регламентираните изисквания, предвидени от законодателя, по-специално с изготвянето на „основни показатели“. ГД „Регионално развитие“ обаче съзнава напълно тези трудности и работи за подобряване на докладването относно препоръчаните основни показатели, като си сътрудничи с държавите-членки. В бъдещите правни основания ще бъдат включени корекции.

8.29. ГД „Регионално развитие“ проверява получените от държавите-членки цифри и използва доброто си партньорство с тях и регионите, за да ги насърчи и убеди да докладват достоверни цифри. Въпреки това правните изисквания възлагат основните отговорности върху органите за управление по отношение на подбора на проекти, определянето на цели и подробния мониторинг. По отношение на проследяването на тематичното използване на финансирането на ЕС резултатите от годишното докладване за програмите за 2009 г. бяха обсъдени на различни форуми, в които участват национални органи (COCOF, технически комитети, годишни срещи или комитети за мониторинг), в резултат на което данните бяха коригирани. Проверката на качеството на докладването в тази информационна система, проведена от Комисията, ще продължи и ще се засили.

За развитието на селските райони Комисията създаде обща рамка за мониторинг и оценка за програмния период 2007—2013 г. За първи път е налице единна рамка за мониторинг и оценка на всички интервенции за развитие на селските райони въз основа на общи показатели.

⁽¹⁹⁾ Другите два показателя бяха показател за постигане на целите от Лисабон в регионите въз основа на данни на Евростат, които бяха сериозно ревизирани през годината, и показател за броя на съоръженията от научноизследователската инфраструктура, изградени и управлявани съвместно на ниво ЕС, включващ данни за все още непостроената инфраструктура.

⁽²⁰⁾ Това не се отнася до показателите в областта на развитието на селските райони, за което в член 62 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 15) е дефиниран общ набор от показатели.

⁽²¹⁾ Проверки на измервателни скали, откриване на печатни грешки и сравняване на данните, отчетени на ниво програми или на ниво мярка, с друга отчетена информация.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията направи много усилия в сътрудничество с държавите-членки за подобряване на качеството и надеждността на информацията, предоставена в тази рамка. В междинната оценка на програмите за развитие на селските райони се посочва, че трудностите продължават за количественото оценяване на показателите за въздействието за няколко програми. Работата продължава по този въпрос в тясно сътрудничество с държавите-членки както във връзка с настоящия програмен период, така и за подготовка за бъдещето.

В тази рамка отговорността за предоставяне на надеждни данни за мониторинг е възложена на държавите-членки в съответствие с разпределението на компетенциите в рамките на споделеното управление. Предвид големия брой проекти и широкия набор от особености на проектите на държавите-членки не е възможно, нито икономически ефективно за Комисията, да проверява на ниво на проекта данните, предоставени от държавите-членки.

**СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ НА ПАЛАТАТА ПО
ВЪПРОСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО****Въведение**

8.30. В специалните доклади на Палатата се разглежда дали финансовите средства от ЕС се управляват в съответствие с принципите на добро финансово управление. При избора на темите за специални доклади Палатата отчита важността на одитираната област, рисковете за доброто финансово управление, предишното третиране на сходни теми в доклади на Палатата и в други оценки, както и значението на темата, т.е. до каква степен резултатите от одита ще спомогнат за повишаване на ефективността, ефикасността и/или икономичността на разходите на ЕС.

8.31. Специалните доклади, приети от Палатата през 2010 г., са следните:

Специални доклади, приети от Сметната палата през 2010 г. ⁽²²⁾

- Специален доклад № 1/2010 „Ефективен ли е контролът на опростените митнически процедури за внос?“
- Специален доклад № 2/2010 „Ефективност на схемите за подпомагане на проектни проучвания и изграждане на нови инфраструктури по Шестата рамкова програма за изследвания“
- Специален доклад № 3/2010 „Оценка на въздействието в институциите на ЕС — подпомага ли тя вземането на решения?“

⁽²²⁾ Специалните доклади са публикувани на уебсайта на Палатата на следния адрес: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

- Специален доклад № 4/2010 „Модел и управление на схемите за мобилност на програма „Леонардо да Винчи“ — водят ли те до ефективни резултати?“
- Специален доклад № 5/2010 „Прилагане на подхода Leader към развитието на селските райони“
- Специален доклад № 6/2010 „Постигнала ли е реформата на пазара на захарта своите основни цели?“
- Специален доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравнивяване на сметки“
- Специален доклад № 8/2010 „Подобряване функционирането на транспорта по трансевропейските железопътни оси — ефективни ли са инвестициите на ЕС в железопътна инфраструктура?“
- Специален доклад № 9/2010 „Максимално ефективно ли са изразходвани средствата за водоснабдяване за битови нужди в рамките на структурните мерки на ЕС?“
- Специален доклад № 10/2010 „Специфични мерки в подкрепа на земеделието в най-отдалечените райони и на малките острови в Егейско море“
- Специален доклад № 11/2010 „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТЕ, Латинска Америка и Азия“
- Специален доклад № 12/2010 „Помощ за развитие, предоставяна от ЕС за основно образование в държавите от Субсахарска Африка и Южна Азия“
- Специален доклад № 13/2010 „Успешен ли е стартът на новия Европейски инструмент за съседство и партньорство и постига ли той резултати в Южен Кавказ (Армения, Азербайджан и Грузия)?“
- Специален доклад № 14/2010 „Управление от страна на Комисията на системата за ветеринарни проверки при вноса на месо след реформите на законодателството за хигиената на храните от 2004 г.“

8.32. Приетите от Палатата през 2010 г. 14 доклада съдържат следните констатации и оценки относно изпълнението и процеса на постигане на резултати от изразходването на средства на ЕС — от първоначалното планиране до отчитането на изпълнението.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Констатации и оценки на Палатата относно процеса на постигане на резултати*Стратегическо планиране*

8.33. В няколко специални доклада (СД) ⁽²³⁾ Палатата подчертава принципите, на които се подчинява доброто планиране — инициативите следва да бъдат заложили в стратегически контекст и да бъдат приоритизирани; необходимо е да бъдат определени цели, които да са конкретни, измерими, постижими, приложими и с конкретни срокове (SMART цели) и които се използват последователно в различните планови документи; добрата предварителна оценка на въздействието може да бъде от съществено значение в процеса на вземане на решения.

8.34. В това отношение Палатата намира за неподходящо стратегическото планиране при разработването на инициативи за засилване на капацитета в областта на помощта за развитие, предназначена за основното образование (СД № 12/2010, точка 69), констатира недостатъчно приоритизиране и неточно формулиране на целите в областта на политиката за съседство (СД № 13/2010, точка 68), а за подхода *Leader* отбелязва липса на конкретни, измерими цели, постижими в заложената времева рамка (СД № 5/2010, точка 26). В своя доклад относно схемата за мобилност по програма „Леонардо да Винчи“ Палатата констатира, че Комисията не е финализирила определянето на SMART цели и на показатели за въздействие за оценка на постигнатия от програмата успех спрямо първоначално заложените цели, в резултат на което Комисията не е била в състояние да измери изпълнението на целите по програмата три години след нейното стартиране (СД № 4/2010, точки 48, 50, 61 и 62).

8.35. Независимо от това Палатата отчита подобрение в дефинирането на целите в областта на бюджетната подкрепа за развиващите се страни (СД № 11/2010, точки 56 и 96), и посочва пример за добра практика в областта на „по-доброто регулиране“, където оценките на въздействието действително са подпомогнали процеса на вземане на решения в ЕС (СД № 3/2010, точка 87).

Идентифициране на нуждите

8.36. В някои от своите констатации и оценки ⁽²⁴⁾ Палатата също така доказва, че за постигането на добри резултати е важно да се идентифицират ясно нуждите, които програмите целят да задоволят.

8.34. Стратегическото планиране при разработването на инициативи за засилване на капацитета зависи от ясната необходимост от страна на партньорската държава и от ръководството на правителството ѝ. Натрупаният опит в тази област показва, че без това присвояване, е малко вероятно външното институционално подпомагане да бъде използвано като основа за ефективно разработване на капацитет.

По отношение на схемата за мобилност по програма „Леонардо да Винчи“ на своето събрание на 17 юни 2010 г. комитетът за Програмата за обучение през целия живот одобри показатели. През 2011 г. Комисията ще предостави на Комитета първия си доклад относно тези показатели.

По отношение на подхода „*Leader*“ Комисията се съгласява, че целите на отделните местни стратегии за развитие следва да бъдат изготвени във възможно най-голяма степен в съответствие със SMART критерии. С цел подпомагане на местните групи за действие по отношение на тази задача финансирането на развитието на селските райони подкрепя чрез мярката „придобиване на умения“ както дейностите за подпомагане, така и тези за обучение.

8.35. Комисията приветства отчитането на подобренията при определянето на целите в областта на бюджетната подкрепа. В годишния отчет на Европейския фонд за развитие (ЕФР) също се подчертава значителния напредък, постигнат от Комисията, за доказване на съответствието с критериите за допустимост, посочени в Споразумението от Котону, и за въвеждане на официални рамки за оценка за постиженията на управлението на публични финанси.

⁽²³⁾ СД № 12/2010, точка 69; СД № 13/2010, точка 68; СД № 5/2010, точка 26; СД № 11/2010, точки 56 и 96; СД № 3/2010, точка 87; СД 4/2010, точки 48, 50, 61 и 62.

⁽²⁴⁾ СД № 8/2010, точка 63; СД № 9/2010, точка 72; СД № 13/2010, точка 70; СД № 5/2010, точка 48.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.37. Например Палатата констатира, че определянето на приоритетни проекти за трансевропейските железопътни оси следва да отразява настоящите и прогнозните нужди (СД № 8/2010, точка 63).

8.38. Също така Палатата отбелязва, че добрият анализ на нуждите следва да избягва определянето на цели, които надвишават това, което се изисква в действителност, и в същото време трябва да насърчава намирането на алтернативни, по-евтини решения (СД № 9/2010, точка 72).

Връзка между целите и мерките

8.39. В редица свои доклади ⁽²⁵⁾ Палатата подчертава, че трябва да има ясна връзка между преследваните цели и избраните мерки за тяхното постигане.

8.40. Когато тази връзка не е конкретизирана, е малко вероятно избраните мерки да бъдат разработени така, че да могат да постигнат поставените цели (вж. СД № 10/2010, точка 34 относно конкретния случай с малките острови в Егейско море). В областта „по-добро регулиране“ Палатата констатира, че докладите за оценка на въздействието не съдържат стандартно представяне на начина, по който целите и очакваните ефекти от предложената интервенция могат да бъдат постигнати с избраните механизми, а по отношение на разходните програми — с разчетения бюджет (СД № 3/2010, точка 60).

Подходящи, достатъчни и съразмерни средства

8.41. Някои констатации и оценки на Палатата ⁽²⁶⁾ подчертават значението на подходящия подбор на средства за постигане на заложените цели.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.37. По отношение на определянето на приоритетни проекти за трансевропейските железопътни оси опитът показва, че постигането на окончателно описание на основните трансевропейски железопътни оси, дори и ако то е правилно като записъл, е трудно на практика, тъй като тези оси непрекъснато се променят в зависимост от миграционните потоци, тенденциите в търговията и геополитическия контекст. Бяха проведени проучвания с цел анализ на съществуващите и очакваните потоци на трафика както за отделни проекти, така и за мрежата, но те все още не са довели до убедителни резултати. В резултат на това определянето не е възможно понастоящем и приоритетните проекти следва да продължат да се основават на политически споразумения между Съвета и Европейския парламент въз основа на най-добрите налични данни.

8.40. Комисията се съгласи, че програмата за подпомагане на най-малките острови в Егейско море може да бъде подобрена и за тази цел работи в сътрудничество с гръцките органи.

⁽²⁵⁾ СД № 10/2010, точка 34; СД № 3/2010, точка 60; СД № 6/2010, точки 94 и 96.

⁽²⁶⁾ СД № 12/2010, точка 66; СД № 7/2010, точка 90; СД № 9/2010, точка 53.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.42. В областта на помощта за развитие, предназначена за основното образование в регионите на юг от Сахара, Палатата отбелязва затрудненията, които Комисията изпитва при назначаването на персонал с подходящи компетентности в делегациите, което отслабва тяхната способност да управляват ефективно програмите (СД № 12/2010, точка 66). При процедурата за уравниване на сметки Палатата сигнализира, че за да бъдат наистина ефективни наложените корекции, те трябва да имат пряк превантивен или възпиращ ефект за тези, които са отговорни за нередностите (СД № 7/2010, точка 90).

Бюджет и времева рамка

8.43. В своите доклади ⁽²⁷⁾ Палатата посочва значението на планирането по време на фазата на изпълнението на проектите, с цел предотвратяване извършването на преразходи или забавяния.

8.44. В този контекст Палатата констатира, че по отношение на инвестициите в железопътна инфраструктура, проектите с по-малко задълбочена и детайлна подготовка са изложени на по-висок риск от значително нарастване на разходите (СД № 8/2010, точка 46). Палатата също така отбелязва, че забавянията в изпълнението на проектите, свързани с водоснабдяването за битови нужди, причинени от допълнителни изисквания, наложени от оценки на въздействието върху околната среда, трудности при получаването на административни разрешения, неточни разчети или изчисления, са могли да бъдат частично избегнати посредством по-добро планиране (СД № 9/2010, точка 51).

⁽²⁷⁾ СД № 8/2010, точка 46; СД № 9/2010, точка 51; СД № 5/2010, точка 71.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.42. Комисията отчита, че в областта на образованието са необходими подходящи квалифицирани компетентности. Когато образованието е приоритет за делегацията, Комисията предприема стъпки, за да осигури подходящи компетентности, напр. като делегира в рамките на отдела на ЕС за трудовата политика, отговорност на държава-членка, която има секторен опит от значение или като предоставя подходящ опит, наличен в централата, чрез географските дирекции с подкрепата на тематичните отдели. Планирано е също така, че ще бъдат разработени тематични прежи, за да се свържат компетентностите на тематичните и географските дирекции в централата с тези в делегациите.

Уравниването по съответствие е предназначено за изключване от разходите за финансиране от страна на ЕС, които не съответстват на правилата на ЕС. Това обаче не е механизъм за възстановяване на неправомерни плащания, извършени към бенефициерите, което съгласно принципа на споделеното управление е отговорност единствено на държавите-членки.

Когато могат да бъдат установени неправомерни плащания към бенефициерите в резултат на уравниването по съответствие, държавите-членки следва да предприемат действия по възстановяване срещу тези бенефициери. Когато не е необходимо възстановяване, тъй като финансовата корекция е свързана с пропуски в системите за управление и контрол на държавата-членка, корекциите са важно средство за подобряване на тези системи, като по този начин се предотвратяват или се откриват неправомерни плащания на бенефициерите.

Освен това в законодателството в областта на земеделието са предвидени ефективни, разубеждаващи и пропорционални мерки, които да бъдат наложени на бенефициери, които са получили неправомерни плащания.

8.44. Комисията редовно подчертава важността на планирането на проекти от страна на националните и регионалните органи в контекста на политиката на сближаване и на големи проекти в рамките на структурните фондове. В контекста на програмния период 2007—2013 г. за структурните фондове специално беше създаден инструментът за техническа помощ JASPERS за подпомагане основно в държавите-членки от ЕС-12 за по-добро изготвяне и планиране на проектите.

Планирането обаче е само един от елементите, които засягат надхвърлянето на разходите и закъсненията. Според заключенията на Палатата от точка 45 от Специалния доклад относно инвестициите на ЕС в железопътни инфраструктури също така „Почти във всички случаи това увеличение [на разходите] се дължи на причини, свързани с непредвидими фактори, които са възникнали по време на изграждането, като неочаквано трудни географски условия, изисквания за защита на околната среда, изисквания за безопасност и по-високи от очакваното оферти на изпълнителите“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Контроли и мониторинг на изпълнението

8.45. Някои от констатациите и оценките ⁽²⁸⁾ на Палатата насърчават ръководителите да усъвършенстват системите за вътрешен контрол и да наблюдават изпълнението посредством изграждане на подходящи механизми за отчитане на информация и данни за постигнатите резултати или за степента на изпълнение.

8.46. Така например Палатата констатира, че проведените прегледи за наблюдение на финансираните със средства на ЕС интервенции в основно образование в Субсахарска Африка са били съсредоточени като цяло върху процедурите и финансовите въпроси, свързани с конкретните условия за извършване на плащанията, вместо върху постигнатите ефекти за образованието (СД № 12/2010, точка 62). Също така тя констатира, че местните групи за действие, отговарящи за изпълнението на програмата Leader, не са събирали информация и не са проверявали дали целите на стратегията за местно развитие са постигнати (СД № 5/2010, точка 31).

8.47. Все пак Палатата отбелязва и някои аспекти на системите за наблюдение и контрол, доказващи тяхната ефикасност, като ролята на извършваните проверки от службата FVO за поддържане на необходимия контрол (СД № 14/2010, точка 67) или разработването от Комисията на подход за солиден контрол върху опростените митническите процедури (СД № 1/2010, точка 81).

8.48. В един от своите доклади (СД № 10/2010, точка 40) Палатата подчертава ползата от годишната оценка на изпълнението на програмите, като посочва, че подобна оценка дава възможност на ръководителите да внесат ефективни изменения в съществуващите програми.

8.46. Във връзка с програмите за подпомагане на политиката в сектора на образованието, финансирани със секторната бюджетна подкрепа, напредъкът спрямо показателите за количествено изразение на мерките (записване, завършване, оцеляване и в някои случаи резултатите от образованието) се оценява в съвместни прегледи с други донори, провеждани от партньорската държава. По отношение на определянето на мерки за мониторинг на изпълнението съвместно с партньорите, Комисията счита, че една добра комбинация от показатели за процесите и за последиците ще осигури по-цялостна представа за напредъка на съответната държава по изпълнението на секторната ѝ политика.

Във връзка с „Leader“ Комисията предостави по-нататъшни насоки на държавите-членки за това как да провеждат подобър мониторинг, да оценяват и да подобрят стратегиите на местните групи за действие и съответните им постижения. В началото на 2011 г. Комисията задейства целева група относно качеството на местните стратегии за развитие, включително въпроси, свързани с мониторинга и оценката в рамките на Европейската мрежа за развитие на селските райони. Резултатите, които ще бъдат налични в края на годината, ще предоставят повече възможности и примери за добра практика както за държавите-членки, така и за местните групи за действие.

8.47. Хранителната и ветеринарна служба постоянно провежда оценка както на ефективността, така и на ефикасността на работата си за контрол с цел да гарантира, че ресурсите се използват по най-добрия начин.

8.48. Комисията изготви общи показатели за резултати, чиято оценка ще помогне за подобряване на програмите POSEI и на тези за най-малките острови в Егейско море.

⁽²⁸⁾ СД № 12/2010, точка 62; СД № 5/2010, точка 31; СД № 10/2010, точка 79; СД № 10/2010, точка 40.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Констатации и оценки на Палатата относно постигнатите резултати и отчитането*Постигане на заложените цели*

8.49. В два от докладите на Палатата се съдържат положителни заключения за постигнатите резултати посредством интервенциите, финансирани от бюджета на ЕС (СД № 8/2010 и СД № 10/2010). Палатата счита, че съфинансираните от ЕС проекти за железопътна инфраструктура са изградили планираната инфраструктура съгласно спецификациите и след завършването си са създали нови и подобри транспортни възможности в ключови отсечки от приоритетните проекти (СД № 8/2010, точка 65). Във връзка със специфичните мерки за земеделие в подкрепа на най-отдалечените райони и малките острови в Егейско море програмите като цяло са изпълнени ефективно и следователно са отговорили на нуждите на тези региони (СД № 10/2010, точка 82).

8.50. Други специални доклади представят по-различни резултати, като някои важни цели не са постигнати (СД № 6/2010, СД № 9/2010, СД № 12/2010 и СД № 13/2010). Палатата констатира, че там, където са налице противоречиви цели, е трудно те да бъдат изпълнени едновременно (СД № 6/2010, точки 93 и 99). Въпреки че разходите в рамките на структурните мерки са допринесли за подобряване на водоснабдяването за битови нужди, е било възможно да бъдат постигнати по-добри резултати на по-ниска цена за бюджета на ЕС (СД № 9/2010, точка 71).

Отчитане на изпълнението

8.51. В своите доклади Палатата обръща внимание⁽²⁹⁾ на необходимостта от подходящи структури за отчитане и приложими, съпоставими и надеждни данни, които да позволят оценка на съответствието между заложените цели и получените резултати.

8.52. В своя доклад относно схемата за мобилност по програма „Леонардо да Винчи“ Палатата отбелязва, че тъй като годишната работна програма е била структурирана по различен начин от годишния отчет за дейността, не е било възможно да се направи разумно сравнение на резултатите спрямо планираното изпълнение (СД № 4/2010, точка 41). Палатата също така констатира, че Комисията и държавите членки не са имали възможност да установят ефективността на програмата Leader по отношение на развитието на селските райони поради липса или ненадеждност на данните както в абсолютно изражение, така и спрямо ефикасността на други методи (СД № 5/2010, точка 100).

8.50. Целите на реформата от 2006 г. на единния пазар на ЕС са пряко свързани с целите на Общата селскостопанска политика, които са залегнали в Договорите. Частично разминаващите се цели не са недостатък на реформата, а по-скоро резултат от всеобхватния ѝ обхват. Комисията счита, че реформата в сектора на захарта успешно постигна реструктуриране на сектора, като предостави дългосрочна рамка на политиката и значително подобри неговата конкурентоспособност.

8.52. По отношение на схемата за мобилност „Leonardo da Vinci“ според посоченото в плана за действие в отговор на доклада на Палатата, през второто тримесечие на 2011 г. вътрешноведомствената работна група в ГД „Образование и култура“ преразгледа изискванията и образца на годишния отчет на националните агенции. Понастоящем преразгледаният образец на отчета е в съответствие със структурата и съдържанието на работната програма за националните агенции, преразгледана за 2011 г. Вследствие на това годишният отчет за националните агенции за 2011 г. (който Комисията ще получи през 2012 г.) ще позволи съдържателно сравнение на резултатите спрямо планираните постижения.

⁽²⁹⁾ СД № 4/2010, точка 41; СД № 5/2010, точка 100.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

8.53. Както бе отбелязано в началото на настоящата глава, Финансовият регламент предвижда годишните отчети за дейността да посочват резултатите от действията по отношение на определените цели, рисковете, свързани с тези действия, използването на предоставените ресурси и ефективността и ефикасността на системата за вътрешен контрол⁽³⁰⁾. Палатата констатира, че разликите между планираните целеви стойности и постигнатите резултати често не се анализират (вж. точка 8.16) и че рамката за отчитане на ефективността не включва икономичността и ефикасността на разходите (вж. точка 8.17).

8.54. Отсъствието на подходящи междинни целеви стойности за отделните времеви периоди затруднява оценката дали постигнатият напредък може да се счита за задоволителен за реализиране на многогодишните цели (вж. точки 8.20 и 8.21).

8.55. Палатата отбелязва, че целите, показателите и целевите стойности, заложи в плановете за управление, като цяло са тези, използвани за отчитане в годишните отчети за дейността (вж. точки 8.24 и 8.25).

8.56. Нормативните ограничения и пречките от практическо естество намаляват надеждността на информацията за планирането и отчитането, предоставяна на генералните дирекции от държавите членки относно програмите под споделено управление (вж. точки 8.27—8.29).

Междинната оценка на Leader+ беше направена на ранен етап от изпълнението на стратегията от страна на местната група за действие. Последващата оценка на Leader+, извършена през декември 2010 г., обаче предоставя полезна информация относно ефективността и ефикасността на интервенциите в рамките на „Leader“. Тази информация ще бъде полезна в контекста на текущата работа по рамката на политиката за ОСП след 2013 г.

8.53. Комисията се съгласява, че отдалечаването на постигнатите резултати от планираните целеви нива може да бъде обяснено в бъдещите годишни отчети за дейността.

Съгласно член 60, параграф 7 от Финансовия регламент в годишния отчет за дейността трябва да се докладва за ефикасността и ефективността на вътрешната система за контрол, а не за ефикасността и ефективността на действията на ЕС. Съдържанието на годишния отчет за дейността се определя пряко изискванията от тази разпоредба. При всички случаи благодарение на линията за съответствие, предвидена в номенклатурата за бюджетиране по дейности, човешките и финансовите ресурси (според посоченото в приложения 2 и 3), разпределени за всяка дейност от бюджетирането по дейности, са ясно определени и могат да бъдат свързани с показателите в съответното приложение, като така става възможно да се оцени икономичността и ефикасността на управлението на наличните ресурси.

8.54. За многогодишните програми не винаги има списък да бъдат определяни междинни целеви стойности, тъй като постигането на въздействие може да стане само по нелинеен начин в края на програмния период. Годишното докладване относно показателите за финансиране, количественото изражение на мерките и резултатите, т.е. мониторингът на напредъка на изпълнението на програмата позволява редовното извършване на оценка относно напредъка за постигане на целите.

8.56. За развитието на селските райони Комисията създаде обща рамка за мониторинг и оценка за програмния период 2007—2013 г. За първи път е налице единна рамка за мониторинг и оценка на всички интервенции за развитие на селските райони въз основа на общи показатели.

В тази рамка отговорността за предоставяне на надеждни данни за мониторинг се възлага на държавите-членки в съответствие с разпределението на компетенциите в рамките на споделеното управление. Предвид големия брой проекти и широкия набор от особености на проектите на държавите-членки не е възможно, нито икономически ефективно за Комисията да проверява на ниво на проекта данните, предоставени от държавите-членки.

Вж. също отговора на точка 8.29.

⁽³⁰⁾ Член 60, параграф 7, втора алинея от Финансовия регламент.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

8.57. Палатата констатира, че качеството на фазата на планиране е важно за определяне на начина, по който планираните резултати могат да бъдат постигнати. Незадоволителното или слабото планиране, включително отсъствието на SMART цели, може да предизвика забавяния, преразход на средства и да се отрази на постигнатите резултати (вж. точки 8.33—8.44).

8.58. Отговорността на ръководството изисква отчетените резултати да съответстват на заложените в плана за управление цели и показатели и да функционират подходящи системи за мониторинг и контрол, чрез които да се получава надеждна информация за отчитане на резултатите (вж. точки 8.45—8.48 и 8.51—8.52).

8.59. Палатата отправя следните препоръки:

— **Препоръка 1:** Необходимо е да се обърне повече внимание на изпълнението в годишните отчети за дейността на генералните дирекции, в частност посредством анализ на разликите между планираните цели и постигнатите резултати, както и чрез предоставяне на информация за икономичността и ефикасността на използваните финансови средства на ЕС (вж. точка 8.53).

— **Препоръка 2:** Службите на Комисията следва да дефинират подходящи междинни референтни нива за многогодишните целеви стойности, за да може напредъкът да бъде адекватно оценяван (вж. точка 8.54).

— **Препоръка 3:** В рамките на своите отговорности при споделеното управление Комисията и държавите членки следва да съгласуват използването на съпоставими показатели за изпълнение и да следят за надеждността на информацията за планираните целеви стойности и постигнатите резултати (вж. точка 8.56).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

8.57. Комисията се съгласява относно важността на фазата на планиране и необходимостта да се вземат предвид SMART цели.

8.58. Комисията се съгласява, че е важно за отчетността на управлението докладваните резултати да съответстват на целите и показателите, определени в плана за управление, и че следва да са налице подходящи системи за мониторинг и контрол с цел постигане на надеждна информация относно докладването за резултатите.

Комисията се ангажира да подобрява постоянно своите системи за мониторинг и контрол с цел да гарантира, че те са подходящи и адекватни за предоставяне на необходимата информация по надежден начин.

8.59.

— Разликите между планираните целеви нива и действителните резултати спрямо определените цели трябва да бъдат обяснени по-добре.

Планът за управление и годишният отчет за дейността не са записани за предоставяне на подробна информация относно икономичността и ефикасността (вж. отговорите на точки 8.17 и 8.53).

За програтите в областта на структурните фондове оценката на икономичността и ефикасността на схемите за финансиране зависи в голяма степен на желанието и способността на държавите-членки да докладват по въпроси като стойността на единица продукт или връзките между количественото изражение на мерките и категориите разходи. В настоящата правна рамка това не е възможно да се направи по обобщен начин за всички програми.

— За количественото изражение на мерките, резултатите и когато е подходящо за показателите за въздействието действително могат да бъдат определени междинни целеви стойности.

За количественото изражение на мерките е възможно да бъдат определени междинни целеви стойности за многогодишни целеви нива най-малкото на равнище на програмата. Това обаче е по-изкуствено за показатели за резултатите поради различни влияещи фактори. Комисията обаче иска да включи допълнителни изисквания в бъдещите регламенти, с които ще се изискват доклади за напредъка за новопредложени партньорски договори, по-специално по отношение на целевите стойности, посочени в работната рамка.

— В рамките на споделеното управление Комисията участва като надзорен орган, изисквайки разпоредбите, които уреждат системите за управление и контрол да бъдат в съответствие и като проверява ефективното функциониране на системите.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ПАЛАТАТА

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- **Препоръка 4:** По време на планирането на разходните програми на ЕС Комисията и държавите членки следва да обръщат по-голямо внимание на дефинирането на SMART целите, както и да идентифицират и намаляват рисковете, които могат да възникнат по време на изпълнението (вж. точка 8.57).
- **Препоръка 5:** Управленската отговорност следва да се разбира също като отговорност за отчитане на резултатите чрез обвързване на заложените в плана за управление очаквани резултати с тези, отчетени в годишния отчет за дейността (вж. точка 8.58).
- **Препоръка 6:** Там, където е подходящо в рамките на споделеното управление, Комисията заедно с държавите членки следва да планира и въведе системи за наблюдение и контрол, за да се получава пълна и точна информация за резултатите (вж. точка 8.58).

В този контекст Комисията вече се ангажира в такъв процес с държавите-членки.

За развитието на селските райони Комисията вече създаде обща рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) за програмния период за 2007—2013 г., която за първи път представлява единна рамка за мониторинг и оценка на всички интервенции за развитие на селските райони въз основа на общи показатели.

Комисията възнамерява да работи в тясно сътрудничество с държавите-членки за по-нататъшно подобряване на ОРМО за следващия програмнен период. През септември е планиран първият семинар за мониторинг и оценка на ОСП.

За структурните фондове Комисията ще предложи да се постигне съгласие за общи показатели за количествено изражение на мерките за бъдещото регулиране след 2013 г. и ще одобри методология за определяне на подходящи показатели за резултати, които следва да са специфични за контекста. Проверката на планираните целеви нива и докладването за постигнатите резултати ще продължи да бъде отговорност на държавите-членки (вж. отговор на препоръка 6).

- Комисията винаги се стреми да определи SMART цели и да обърне внимание на определянето и намаляването на рисковете, които могат да се появят при изпълнението. Тези усилия ще нараснат в бъдеще.
 - Комисията се съгласява, че е важно за отчетността на управлението докладваните резултати да съответстват на целите и показателите, определени в плана за управление, какъвто е случая за по-голямата част от тях, и че следва да са налице подходящо проследяване и системи за контрол с цел постигане на надеждна информация относно докладването за резултатите.
- Комисията следва да запази гъвкав подход, за да може в годишния отчет за дейността да се включват най-новите данни, дори ако те не са предвидени в плана за управление. Комисията ще представи данните по начин, който позволява сравнимостта между двата документа.
- За програмите в рамките на споделеното управление Комисията ще предложи някои ключови изисквания за изготвяне на системи, които да предоставят информация за резултатите в рамките на бъдещите регламенти след 2013 г. Отговорността за използването на тези системи с цел предоставяне на пълна и точна информация за резултатите е възложена на държавите-членки в съответствие с разпределянето на компетенциите в рамките на споделеното управление.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Финансова информация за общия бюджет

СЪДЪРЖАНИЕ

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА БЮДЖЕТА

1. Съставяне на бюджета
2. Правно основание
3. Бюджетни принципи, заложи в Договорите и във Финансовия регламент
4. Съдържание и структура на бюджета
5. Финансиране на бюджета (приходна част)
6. Видове бюджетни кредити
7. Изпълнение на бюджета
 - 7.1. Отговорност за изпълнението
 - 7.2. Изпълнение на приходната част на бюджета
 - 7.3. Изпълнение на разходната част на бюджета
 - 7.4. Консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и определяне на салдото за финансовата година
8. Представяне на отчетите
9. Външен одит
10. Процедура за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и контрол за изпълнение на препоръките

РАЗЯСНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Източници на финансова информация

Парична единица

Използвани съкращения и символи

ДИАГРАМИ, СВЪРЗАНИ С БЮДЖЕТА И КОНСОЛИДИРАНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2010 ГОДИНА.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА БЮДЖЕТА

1. СЪСТАВЯНЕ НА БЮДЖЕТА

Бюджетът включва приходи и разходи на Европейския съюз, които се одобряват от Съвета и Европейския парламент. Той включва също така разходи за общата външна политика и политиката за сигурност, както и всякакви други разходи, които Съветът счита, че следва да бъдат включени в бюджета с цел осъществяване на тези политики

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ:

Бюджетът се подчинява на финансовите разпоредби на Договорите (членове 310—325 от ДФЕС и член 106а от Договора за Евратом)⁽¹⁾, както и на финансовите регламенти⁽²⁾.

3. БЮДЖЕТНИ ПРИНЦИПИ, ЗАЛОЖЕНИ В ДОГОВОРИТЕ И ВЪВ ФИНАНСОВИЯ РЕГЛАМЕНТ

Всички приходи и разходи на Европейския съюз се обединяват в общ бюджет (принципи на единство и на точност на бюджета). Бюджетът се съставя и изпълнява за една финансова година (принцип на ежегодност). Приходната и разходната част на бюджета трябва да бъдат балансирани (принцип на балансираност на бюджета). Бюджетът се съставя, изпълнява и представя в евро (принцип на разчетната единица). Приходите служат за нецелево финансиране на всички разходи и подобно на разходите, се записват в бюджета и впоследствие във финансовите отчети, в пълния им размер, без компенсиране помежду им (принцип на универсалност). Кредитите се разпределят според конкретното предназначение по дялове и глави; главите се делят на статии и позиции (принцип на специфичност). Бюджетните кредити следва да се разходват съгласно принципите на икономичност, ефикасност и ефективност (принцип на доброто финансово управление). Бюджетът се съставя, изпълнява и отчита в съответствие с принципа на прозрачност (принцип на прозрачност). Съществуват някои незначителни изключения от тези основни принципи.

4. СЪДЪРЖАНИЕ И СТРУКТУРА НА БЮДЖЕТА

Бюджетът се състои от „обобщен разчет за приходите и разходите“ и от отделни раздели с „разчети за приходите и разходите“ за всяка институция. Деветте раздела са: раздел I — Парламент; раздел II — Съвет; раздел III — Комисия; раздел IV — Съд на ЕС; раздел V — Сметна палата; раздел VI — Европейски икономически и социален комитет; раздел VII — Комитет на регионите; раздел VIII — Европейски омбудсман, и раздел IX — Европейски надзорен орган по защита на данните.

Във всеки раздел приходите и разходите са класифицирани по бюджетни редове (дялове, глави, статии и, където е приложимо, позиции) според тяхното естество или предназначение.

5. ФИНАНСИРАНЕ НА БЮДЖЕТА (ПРИХОДНА ЧАСТ)

Бюджетът се финансира главно от собствени ресурси на Европейския съюз — собствени ресурси на базата на брутният национален доход (БНД); собствени ресурси на базата на ДДС, мита, селскостопански мита и налози върху захарта и изоглюкозата⁽³⁾.

Освен собствените ресурси, съществуват и други приходи (вж. *диаграма I*).

6. ВИДОВЕ БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ

За покриване на предвидените разходи, в бюджета се разграничават следните видове бюджетни кредити:

а) диференцирани бюджетни кредити (ДБК) — предназначени за финансиране на многогодишни дейности в някои бюджетни области. Те включват бюджетни кредити за поемане на задължения (БКПЗ) и бюджетни кредити за извършване на плащания (БКИП):

— бюджетни кредити за поемане на задължения — позволяват през текущата финансова година да се поемат законови задължения за дейности, чието осъществяване обхваща няколко финансови години;

— бюджетни кредити за извършване на плащания — позволяват да се покриват разходите, произтичащи от задължения, поети през текущата и през предходни финансови години;

⁽¹⁾ Вж. списъка на съкращенията в разяснителните бележки.

⁽²⁾ Основно Финансовият регламент (ФР) от 25 юни 2002 г. (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

⁽³⁾ Основни нормативни актове, касаещи собствените ресурси: Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета (ОВ L 163, 23.6.2007); Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета (ОВ L 253, 7.10.2000 г.); Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета (ОВ L 130, 31.5.2000 г.).

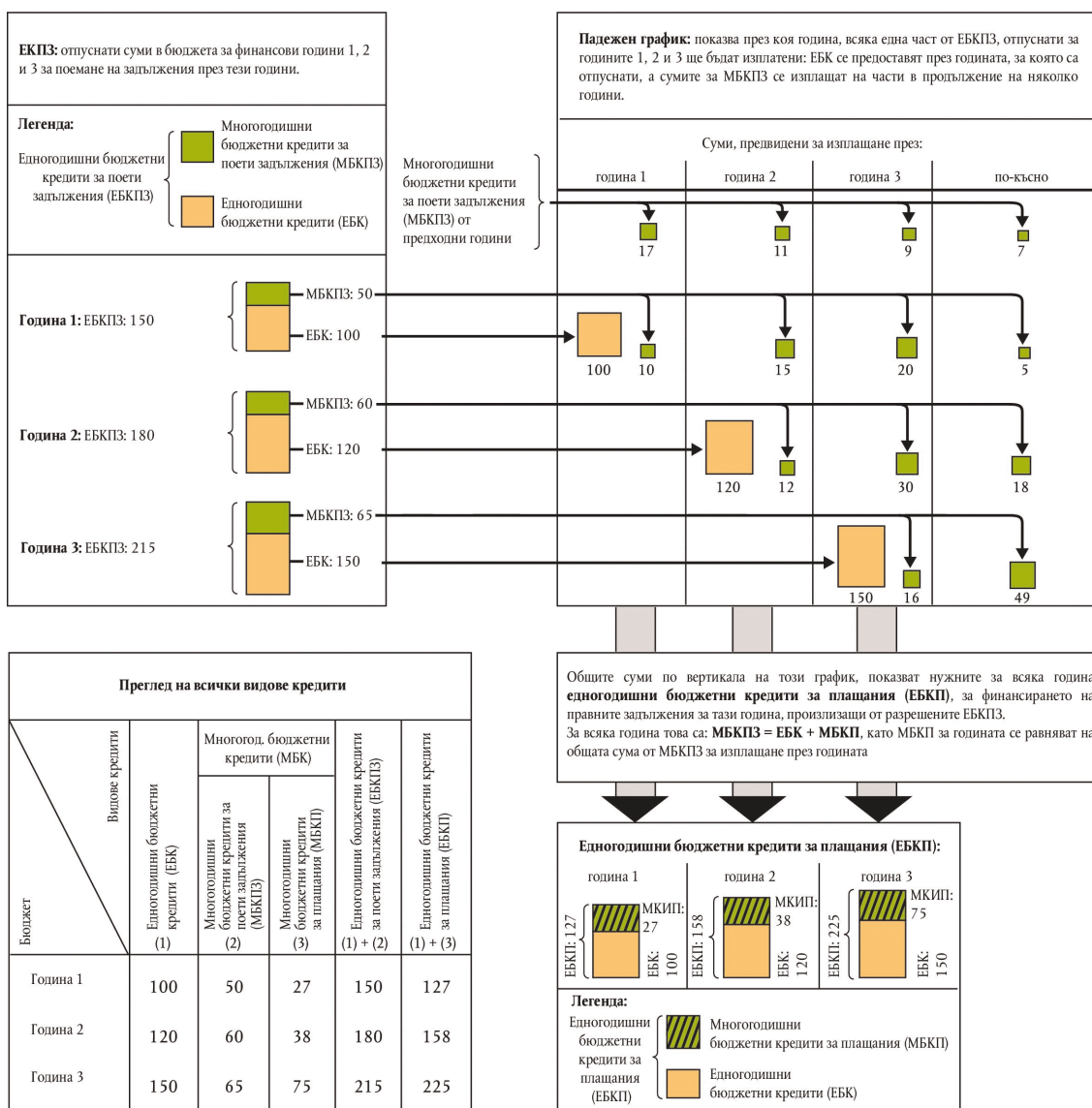
- б) недиференцирани бюджетни кредити (НДБК) — позволяват да се поемат задължения и да се извършват плащания по разходите, свързани с едногодишни дейности, за всяка финансова година.

Ето защо е важно да се състави разчет за следните две общи суми за всяка финансова година:

- а) обща сума на бюджетните кредити, свързани със задължения (БКСЗ) ⁽⁴⁾ = недиференцирани бюджетни кредити (НДБК) + бюджетните кредити за поемане на задължения (БКПЗ) ⁽⁴⁾;
- б) обща сума на бюджетните кредити, свързани с плащания (БКСП) ⁽⁴⁾ = недиференцирани бюджетни кредити (НДБК) + бюджетни кредити за извършване на плащания (БКИП) ⁽⁴⁾.

Бюджетните приходи са предназначени да покрият пълния размер на бюджетните кредити, свързани с плащания. Не е необходимо бюджетните кредити за поемане на задължения да бъдат покрити от приходи.

По-долу схематично е представено (с фиктивни суми) отражението на тези видове бюджетни кредити във всяка бюджетна година.



⁽⁴⁾ Важно е да се прави разграничение между „бюджетни кредити, свързани със задължения“ и „бюджетни кредити за поемане на задължения“, както и между „бюджетни кредити, свързани с плащания“ и „бюджетни кредити за извършване на плащания“. Понятията „бюджетни кредити за поемане на задължения“ и „бюджетни кредити за извършване на плащания“ се използват единствено в контекста на диференцираните бюджетни кредити.

7. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

7.1. Отговорност за изпълнението

Комисията носи отговорност за изпълнението на бюджета в съответствие с Финансовия регламент и в рамките на отпуснатите бюджетни кредити. Тя също така предоставя на останалите институции необходимите правомощия за изпълнение на раздели на бюджета, които се отнасят до тях ⁽⁵⁾. Финансовият регламент постановява процедурите по изпълнението, в частност отговорностите на разпоредителите с бюджетни кредити, счетоводителите, администраторите на авансови средства и вътрешните одитори на институциите. В двете най-големи разходни области (ЕФГЗ и сближаването) управлението на средствата на Европейския съюз е споделено с държавите членки.

7.2. Изпълнение на приходната част на бюджета

Очакваните приходи се вписват в бюджета и могат да бъдат изменени чрез коригиращи бюджети.

Бюджетното изпълнение на приходите се състои в определяне на правата на вземания и събиране на дължимите на Европейския съюз приходи (собствени ресурси и други приходи). То се подчинява на специални разпоредби ⁽⁶⁾. Действителният размер на приходите за дадена финансова година се състои от сбора на събраните приходи от правата на вземания, установени за текущата финансова година, и събраните приходи от нереализирани права на вземания от предходни финансови години.

7.3. Изпълнение на разходната част на бюджета

Предвидените разходи се записват в бюджета.

Бюджетното изпълнение на разходите, т.е. формирането и усвояването на бюджетните кредити, може да се обобщи по следния начин:

а) бюджетни кредити, свързани със задължения:

- i) *формиране на бюджетните кредити*: общата сума на бюджетните кредити, свързани със задължения, които се предоставят за дадена финансова година, се формира от: първоначален бюджет (НДБК и БКПЗ) + коригиращи бюджети + целеви приходи + прехвърляния + пренесени от предходни финансови години бюджетни кредити, свързани със задължения, + освободени бюджетни кредити за поемане на задължения от предходни финансови години, които отново се предоставят за усвояване;
- ii) *усвояване на бюджетните кредити*: окончателните бюджетни кредити, свързани със задължения, могат да се използват през финансовата година за поемане на задължения (усвоени бюджетни кредити, свързани със задължения = размер на поетите задължения);
- iii) *пренасяне на бюджетни кредити от една финансова година за следващата*: неусвоените кредити от дадена финансова година могат да бъдат пренесени за следващата с решение на съответната институция. Неусвоените бюджетни кредити, представляващи целеви приходи, се пренасят автоматично;
- iv) *анулиране на бюджетни кредити*: остатъкът се анулира;

б) бюджетни кредити, свързани с плащания:

- i) *формиране на бюджетните кредити*: общата сума на бюджетните кредити, свързани с плащания, предоставени за дадена финансова година, се състои от: начален бюджет (НДБК и БКП) + коригиращи бюджети + целеви приходи + прехвърляния + бюджетни кредити, пренесени от предходната финансова година под формата на автоматични или неавтоматични преноси;
- ii) *усвояване на бюджетните кредити за финансовата година*: бюджетните кредити, свързани с плащания, могат да се използват през финансовата година за извършване на плащания. Те не включват бюджетни кредити, пренесени от предходната финансова година (усвоени бюджетни кредити, свързани с плащания = размер на извършените плащания от бюджетните кредити за финансовата година);
- iii) *пренасяне на бюджетни кредити от една финансова година в следващата*: неусвоените бюджетни кредити от дадена финансова година могат да бъдат пренесени за следващата с решение на съответната институция. Неусвоените бюджетни кредити, представляващи целевите приходи, се пренасят автоматично;

⁽⁵⁾ Вж. член 317 от ДФЕС, член 106а от Договора за Евратом и член 50 от ФР.

⁽⁶⁾ Вж. членове 69—74 от ФР и Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000.

- iv) *анулиране на бюджетни кредити*: остатъкът се анулира;
- v) *общ размер на плащанията през финансовата година*: плащанията от бюджетните кредити, свързани с плащания за финансовата година + плащанията от бюджетните кредити, свързани с плащания, пренесени от предходната финансова година;
- vi) *действителни разходи, отнесени към дадена финансова година*: разходите в консолидираните отчети по изпълнението на бюджета (вж. точка 7.4) = плащания от бюджетните кредити, свързани с плащания за финансовата година + бюджетните кредити, свързани с плащания за финансовата година, пренесени за следващата финансова година.

7.4. Консолидирани отчети за изпълнението на бюджета и определяне на салдото за финансовата година

Консолидираните отчети за изпълнението на бюджета се изготвят след приключването на всяка финансова година. Те определят салдото за финансовата година, което се вписва в бюджета за следващата финансова година посредством коригиращ бюджет.

8. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ОТЧЕТИТЕ

Отчетите за дадена финансова година се представят на Парламента, Съвета и Сметната палата. Те включват финансови отчети и отчети за бюджетното изпълнение и са придружени от доклад относно бюджетното и финансовото управление. Предварителните отчети се изпращат до 31 март на следващата година, а окончателните отчети — до 31 юли.

9. ВЪНШЕН ОДИТ

От финансовата 1977 г. външният одит на бюджета се осъществява от Сметната палата на Европейския съюз⁽⁷⁾. Сметната палата проверява отчетите за всички приходи и разходи в бюджета. Тя трябва да предостави на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Сметната палата проверява също така дали всички приходи са били събрани и дали всички разходи са направени законосъобразно и правомерно, както и дали управлението на финансовите средства е било добро. Одитите могат да бъдат извършвани преди приключването на съответната финансова година и се осъществяват по документи и, ако е необходимо, на място в институциите на Съюза, в държавите-членки и в трети страни. Сметната палата изготвя годишен доклад за всяка финансова година и може също така по всяко време да представи своите констатации и оценки по отделни въпроси и да предостави становище по искане на някоя от институциите на Съюза.

10. ПРОЦЕДУРА ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ОТГОВОРНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА И КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ

От 1977 г. са в сила следните разпоредби⁽⁸⁾: Парламентът, по препоръка на Съвета и преди 30 април на втората година, следваща разглежданата финансова година, освобождава Комисията от отговорност по отношение изпълнението на бюджета. За тази цел Съветът и Парламентът последователно преглеждат отчетите, представени от Комисията, както и годишния доклад и специалните доклади на Сметната палата. Институциите следва да предприемат съответни действия в отговор на коментарите, изложени в решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, и да докладват относно взетите мерки.

⁽⁷⁾ Вж. членове 285—287 от ДФЕС, член 160а от Договора за Евратом и членове 139—147 от ФР.

⁽⁸⁾ Вж. член 319 от ДФЕС и член 106а от Договора за Евратом.

РАЗЯСНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ**ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСОВА ИНФОРМАЦИЯ**

Финансовата информация в настоящото приложение е извлечена от годишните отчети на Европейския съюз, както и от други финансови документи, предоставени от Комисията. Географското разпределение съответства на кодовете на държавите в системата за счетоводна информация на Комисията (АВАС). Както подчертава Комисията, всички данни, представени по държави членки, както за приходите, така и за разходите, са резултат от аритметични действия и не предоставят пълна картина за ползите, които всяка държава извлича от своето членство в Съюза. Следователно те трябва да бъдат разглеждани с известна предпазливост.

ПАРИЧНА ЕДИНИЦА

Всички финансови данни са представени в милиони евро. Общите суми са закръглени от точните им стойности и следователно не винаги съответстват на сбора от закръглените суми.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ И СИМВОЛИ

БКИП	Бюджетни кредити за извършване на плащания
БКПЗ	Бюджетни кредити за поемане на задължения
БКСЗ	Бюджетни кредити, свързани със задължения
БКСП	Бюджетни кредити, свързани с плащания
БНД	Брутен национален доход
Д	Бюджетен дял
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
ЕАСТ	Европейска асоциация за свободна търговия
ЕО	Европейска/и общност/и
ЕОАЕ или Евратом	Европейска общност за атомна енергия
ЕС	Европейски съюз
ЕС-27	Общо за 27-те държави членки на Европейския съюз
НДБК	Недиференцирани бюджетни кредити
ОВ	Официален вестник на Европейския съюз
Р	Бюджетен раздел
ФР	Финансов регламент от 25 юни 2002 г.
—	Липсват данни
0,0	Стойност между 0 и 0,05
АТ	Австрия
БЕ	Белгия
БГ	България
СУ	Кипър
СЗ	Чешка република
ДА	Диференцирани бюджетни кредити
ДЕ	Германия

DIA	Диаграма, спомената в други диаграми (напр. ДИА III)
DK	Дания
EE	Естония
EL	Гърция
ES	Испания
FI	Финландия
FR	Франция
HU	Унгария
IE	Ирландия
IT	Италия
LT	Литва
LU	Люксембург
LV	Латвия
MT	Малта
NL	Нидерландия
PL	Полша
PT	Португалия
RO	Румъния
SE	Швеция
SK	Словакия
SL	Словения
UK	Обединено кралство

ДИАГРАМИ, СВЪРЗАНИ С БЮДЖЕТА И КОНСОЛИДИРАНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ФИНАНСОВАТА 2010 ГОДИНА

ДИА I	Бюджет 2010 — Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания
ДИА II	Бюджет 2010 — Бюджетни кредити, свързани със задължения
ДИА III	Бюджетни кредити, свързани със задължения, предоставени за 2010 г., и тяхното усвояване
ДИА IV	Бюджетни кредити, свързани с плащания, предоставени за 2010 г., и тяхното усвояване
ДИА V	Собствени ресурси през 2010 г., по държави членки
ДИА VI	Извършени плащания през 2010 г. във всяка държава членка
ДИА VII	Консолидиран счетоводен баланс
ДИА VIII	Консолидиран отчет за финансовия резултат

Диаграма I

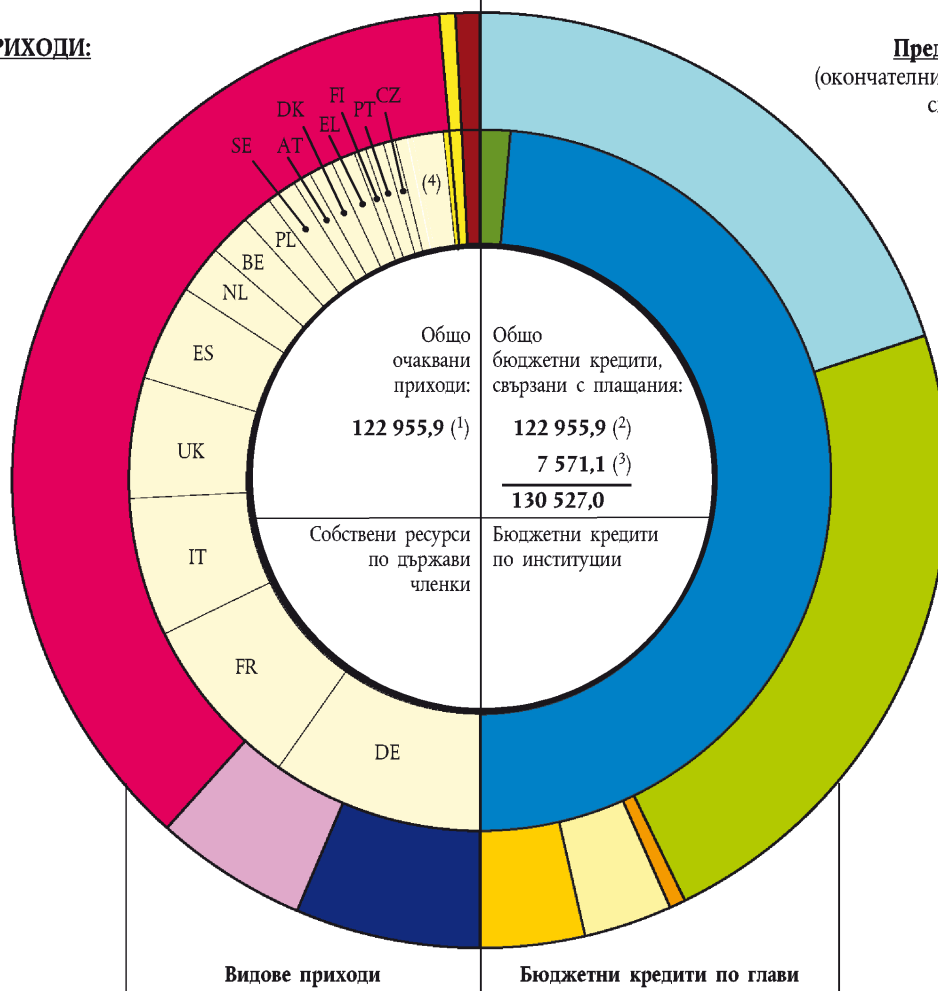
Бюджет 2010 — Очаквани приходи и окончателни бюджетни кредити, свързани с плащания

[за критериите относно приходната част вж. „Обща информация за бюджета“, т. 7.2; за критериите относно разходната част вж. „Обща информация за бюджета“, т. 7.3, а за по-подробна информация вж. диаграма IV, колона а)]

(милиони евро и %)

Очаквани ПРИХОДИ:**Предвидени РАЗХОДИ:**

(окончателни бюджетни кредити,
свързани с плащания)

**Легенда приходна част:**

Общо собствени ресурси (по държави членки)	—	(0 %)
Селскостопански мита	—	(0 %)
Налози за захар и изоплюкоза	123,4	(0,1 %)
Мита	15 595,8	(12,7 %)
Собствени ресурси на база ДДС	13 277,3	(10,8 %)
Собствени ресурси на база БНД	90 273,5	(73,4 %)
Други приходи	1 432,3	(1,2 %)
Излишък от предходната фин. година	2 253,6	(1,8 %)

Легенда разходна част:**Глави от финансовата рамка**

1. Устойчив растеж	52 103,0	(39,9 %)
2. Опазване и управление на природните ресурси	59 630,4	(45,7 %)
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 616,6	(1,2 %)
4. Европейският съюз като глобален партньор	8 101,2	(6,2 %)
5. Администрация	9 075,8	(7 %)
6. Компенсации	—	(0 %)
Средства, предоставени на другите институции	3 495,9	(2,7 %)
Средства, предоставени на Комисията, в т. ч. оперативни бюджетни кредити	127 031,1	(97,3 %)
	121 451,2	(93 %)

(1) След коригиращи бюджети

(4) Вноските към приходната част от страна на IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, MT, CY, MT са представени заедно

(2) След коригиращи бюджети и прехвърляния между бюджетни редове

(3) Целеви приходи и пренесени бюджетни кредити

Диаграма II
Бюджет 2010 — Бюджетни кредити, свързани със задължения
 [след коригиращи бюджети; за повече информация вж. диаграма III, колона а)]

(милиони евро и %)



Забележка:

Общата стойност на бюджетните кредити, свързани със задължения, не е покрита от приходи в бюджета за 2010 г., тъй като бюджетните кредити за поемане на задължения включват и сумите, които предстои да бъдат финансирани от бюджетните приходи в следващи години.

Легенда разходна част:

Глави от финансовата рамка:

	1. Устойчив растеж	66 243,2	(45 %)
	2. Опазване и управление на природните ресурси	62 311,6	(42,3 %)
	3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 905,8	(1,3 %)
	4. Европейският съюз като глобален партньор	8 417,9	(5,7 %)
	5. Администрация	8 391,9	(5,7 %)
	6. Компенсация	—	(0 %)

Диаграма III

Бюджетни кредити, свързани със задължения, предоставени през 2010 г. и тяхното усвояване

(Милиони евро и %)

Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2010 г. и главите от финансовата рамка	Окончателни бюджетни кредити	Усвояване на бюджетните кредити					
	Сума ⁽¹⁾	Поети задължения	Процент на усвояване (%)	Преноси 2011 г.	(%)	Анулирания	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Бюджетна номенклатура							
I Парламент (Р. I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Съвет (Р. II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Комисия (Р. III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Икономически и финансови въпроси (Д.01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Предприятия (Д.02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Конкуренция (Д.03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Околна среда (Д.07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Научни изследвания (Д.08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Преки изследвания (Д.10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Морско дело и рибарство (Д.11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Регионална политика (Д.13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Образование и култура (Д.15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Комуникация (Д.16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Външни отношения (Д.19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Търговия (Д.20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Развитие и отношения с държавите от АКТЬ (Д.21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Разширяване (Д.22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Борба с измамите (Д.24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Координиране политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Бюджет (Д.27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Одит (Д.28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Статистика (Д.29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Пенсии и свързани с тях разходи (Д.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Езикови служби (Д.31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Резерви (Д.40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Съд (Р. IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Сметна палата (Р. V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Комитет на регионите (Р. VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Общ размер на бюджетните кредити, свързани със задължения	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Финансова рамка							
1 Устойчив растеж	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Опазване и управление на природните ресурси	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 Европейският съюз като глобален партньор	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Администрация	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Компенсация	—	—	—	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани със задължения	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Окончателни бюджетни кредити, след извършване на прехвърляния между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни кредити, и кредити, пренесени от предходната финансова година.

Диаграма IV

Бюджетни кредити, свързани с плащания, предоставени през 2010 г., и тяхното усвояване

(Милioni евро и %)

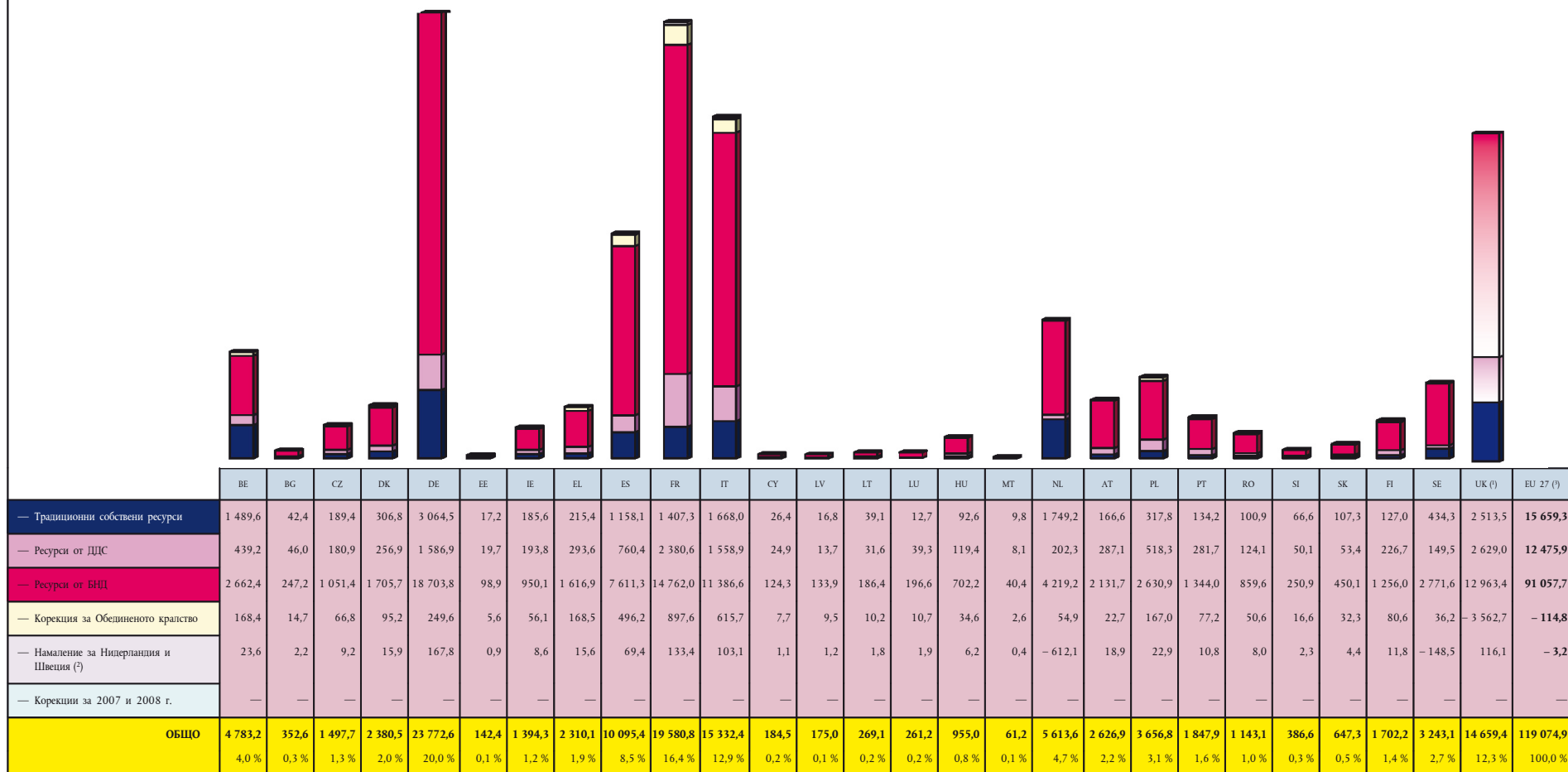
Раздели (Р) и дялове (Д), съответстващи на бюджетната номенклатура за 2010 г. и главите от финансовата рамка	Окончателни бюджетни кредити (1)	Извършени плащания през 2010 г.					
		Усвояване на бюджетните кредити	Процент на усвояване (%)	Преноси към 2011 г.	(%)	Анулирания	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Бюджетна номенклатура							
I Парламент (Р. I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Съвет (Р. II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Комисия (Р. III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Икономически и финансови въпроси (Д.01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Предприятия (Д.02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Конкуренция (Д.03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Заетост и социални въпроси (Д.04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Земеделие и развитие на селските райони (Д.05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Енергетика и транспорт (Д.06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Околна среда (Д.07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Научни изследвания (Д.08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Информационно общество и медии (Д.09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Преки изследвания (Д.10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Морско дело и рибарство (Д.11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Вътрешен пазар (Д.12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Регионална политика (Д.13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Данъчно облагане и митнически съюз (Д.14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Образование и култура (Д.15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Комуникация (Д.16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Здравеопазване и защита на потребителите (Д.17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (Д.18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Външни отношения (Д.19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Търговия (Д.20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Развитие и отношения с държавите от АКТЕ (Д.21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Разширяване (Д.22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Хуманитарна помощ (Д.23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Борба с измамите (Д.24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Координиране политиките на Комисията и правни съвети (Д.25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Администрация на Комисията (Д.26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Бюджет (Д.27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Одит (Д.28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Статистика (Д.29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Пенсии и свързани с тях разходи (Д.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Езикови служби (Д.31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Резерви (Д.40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Съд (Р. IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Сметна палата (Р. V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Европейски икономически и социален комитет (Р. VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Комитет на регионите (Р. VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Европейски омбудсман (Р. VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Европейски надзорен орган по защита на данните (Р. IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Финансова рамка							
1 Устойчив растеж	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Опазване и управление на природните ресурси	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 Европейският съюз като глобален партньор	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Администрация	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Компенсация	—	—	—	—	—	—	—
Общ размер на бюджетните кредити, свързани с плащания	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(1) Окончателни бюджетни кредити, включващи прехвърляния между бюджетни редове, бюджетни кредити, отговарящи на целеви приходи или други подобни, и пренесени бюджетни кредити от предходната финансова година.

Диаграма V
Собствени ресурси през 2010 г. по държави членки

Изпълнение на приходната част

(Милиони евро и %)



(¹) За Обединеното кралство се прилага корекция (3 562,7 милиона евро) спрямо brutната сума на собствените (18 222 милиона евро). Финансирането на корекцията се поема от останалите държави членки.

(²) Нидерландия и Швеция се ползват от брутно намаление в годишната си вноска от БНД за периода 2007—2013 г. За 2010 г. вноските им са съответно 612,1 и 148,5 милиона евро.

(³) Разликите между сумите, представени в диаграмата, и сумите, представени в глава 2 - таблица 2.1, съответстват на корекциите за ДДС, БНД и корекцията за Обединеното кралство, отнесени по съответните дивове и страни.

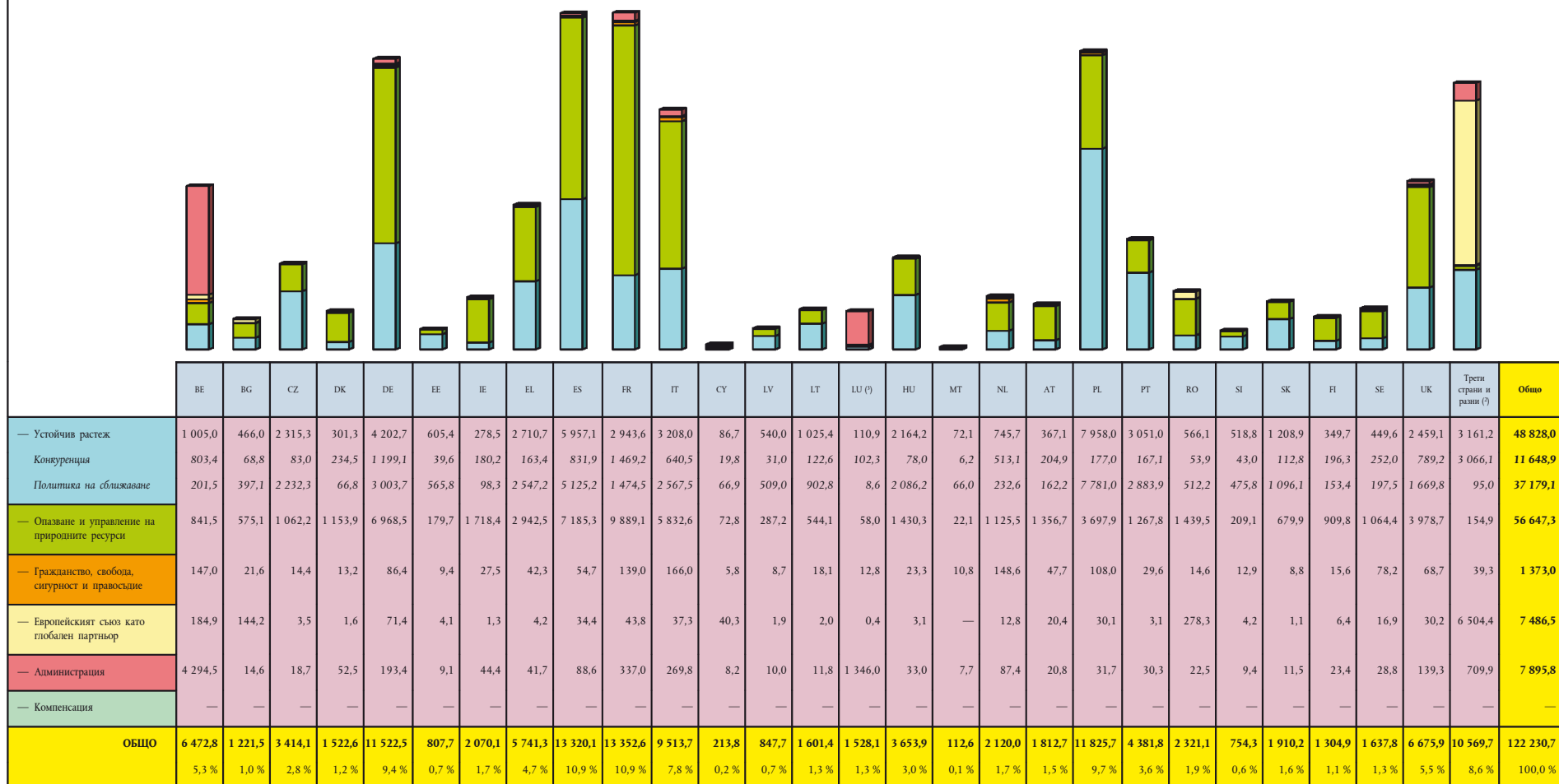
Диаграма VI

Плащания, извършени през 2010 г. по държави членки ⁽¹⁾

Забележка: Плащания през 2010 г. = плащания за сметка на оперативни бюджетни кредити за 2010 г. + плащания за сметка на пренесени кредити от 2009 г.

Глави от финансовата рамка

(Милиони евро и %)

⁽¹⁾ Географското разпределение не отговаря на изплатените средства на държавите членки, а на разпределеното на разходите, съгласно данните от компютризираната счетоводна система на Комисията АВАС (с изключение на данните за глава „Администрация“, които са предоставени директно от ГД „Бюджет“).⁽²⁾ Сумите в графа „Трети страни и разни“ включват главно разходи, свързани с проекти, изпълнявани извън Съюза и с участието на трети страни. Включени са и разходи, свързано които географското разпределение не е било приложимо.⁽³⁾ Сумата, отнасяща се до Люксембург, включва отрицателна корекция от 136 милиона евро, представляваща оперативни разходи, по които Люксембург не е действителен бенефициент.

Диаграма VII
Консолидиран счетоводен баланс ⁽¹⁾

(Милиони евро)

	31.12.2010	31.12.2009
Нетекущи активи:		
Нематериални активи	108	72
Имущество, заводи и оборудване	4 813	4 859
Дългосрочни инвестиции	2 555	2 379
Заеми	11 640	10 764
Дългосрочно предварително финансиране	44 118	41 544
Дългосрочни вземания	40	55
	63 274	59 673
Текущи активи:		
Запаси	91	77
Краткосрочни инвестиции	2 331	1 791
Краткосрочно предварително финансиране	10 078	9 436
Краткосрочни вземания	13 501	8 958
Парични средства и парични еквиваленти	22 063	23 372
	48 064	43 634
Общо активи	111 338	103 307
Нетекущи пасиви:		
Социални придобивки на служителите	(37 172)	(37 242)
Дългосрочни провизии	(1 317)	(1 469)
Дългосрочни финансови задължения	(11 445)	(10 559)
Други дългосрочни задължения	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Текущи пасиви:		
Краткосрочни провизии	(214)	(213)
Краткосрочни финансови задължения	(2 004)	(40)
Краткосрочни задължения	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Общо пасиви	(138 785)	(145 585)
Нетни активи	(27 447)	(42 278)
Резерви	3 484	3 323
Суми, подлежащи на събиране от държавите членки	(30 931)	(45 601)
Нетни активи	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ Счетоводният баланс е представен съгласно структурата на годишните отчети на Европейския съюз.

Диаграма VIII
Консолидиран отчет за приходите и разходите ⁽¹⁾

(Милиони евро)

	2010	2009
Оперативни приходи		
Собствени ресурси и получени вноски	122 328	110 537
Други оперативни приходи	8 188	7 532
	130 516	118 069
Оперативни разходи		
Административни разходи	(8 614)	(8 133)
Оперативни разходи	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Излишък от оперативни дейности	18 138	7 432
Приходи от финансови операции	1 178	835
Разходи по финансови операции	(661)	(594)
Движение по пасивите, свързани със социалните придобивки на служителите	(1 003)	(683)
Дял от нетния излишък (дефицит), принадлежащ на асоциирани и съвместни предприятия	(420)	(103)
Стопански резултат за годината	17 232	6 887

(¹) Отчетът за финансовия резултат е представен съгласно структурата на годишните отчети на Европейския съюз.

